



Ciedel

juin
2022

EVALUATION FINALE DE LA PHASE 2017-2021 DU PROGRAMME FEDERAL DE COOPERATION INTERNATIONALE COMMUNALE (CIC)

POUR LE COMPTE DE L'UNION DES
VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE
(UVCW) ET DE BRULOCALIS

RAPPORT FINAL

RESUME EXECUTIF

Les associations de communes UVCW et BRULOCALIS avec leurs communes partenaires en Belgique et dans leurs pays de coopération (Maroc, Sénégal, Burkina Faso, Bénin et RDC) ont mis en œuvre de 2017 à 2021 une phase du PCIC et depuis 2022 ont commencé la mise en place d'une nouvelle phase du PCIC pour la période 2022-2026.

La clôture de cette phase du PCIC passe par la réalisation d'une évaluation externe qui vise à répondre à deux enjeux principaux :

- Un enjeu rétrospectif de redevabilité par rapport au financeur du programme, la DGD
- Un enjeu prospectif visant à améliorer la qualité de la mise en œuvre de la nouvelle phase du PCIC qui couvre de 2022 à 2026

Cette évaluation vise aussi à alimenter l'UVCW, BRULOCALIS et les communes belges comme des pays partenaires pour leur coopération à plus long terme.

Cette évaluation a été réalisée dans un contexte particulier puisqu'une grande partie de cette phase (les 2/5ème) s'est déroulée durant la période de la pandémie et donc dans un contexte de contraintes que celle-ci a induit pour l'action municipale ici et là-bas et pour les relations de coopération internationale (limitation des déplacements...).

La démarche d'évaluation a été une démarche qualitative basée sur des rencontres et des entretiens avec des acteurs du PCIC dans les cinq pays partenaires. Par contre pour des raisons de calendrier il n'a pas été possible d'avoir des entretiens avec les partenaires belges. Elle a été mise en œuvre par un pool de six évaluateurs, trois évaluateurs des pays de coopération et trois évaluateurs français, visant à croiser les regards entre professionnels du développement ayant des postures institutionnelles différentes mais partageant une même vision du développement local.

L'appréciation globale du programme qui est à nuancer suivant les pays, les communes et dans le temps est globalement positive, en particulier au regard des contextes nationaux avec une tendance généralisée des Etats à la recentralisation et du contexte international lié à la pandémie.

Il ressort en particulier de l'évaluation du programme :

- Un réel positionnement institutionnel du programme en appui aux communes, les actions du programme, voire le programme lui-même étant dans les pays fondu au sein des communes, contribuant à la durabilité des actions et des services mis en place,
- Une mise en œuvre du programme confiée à des coordinateurs communaux, régionaux et nationaux qui font majoritairement partie des équipes des agents communaux des communes partenaires, assurant ancrage et pérennité des actions menées,
- Un engagement fort des agents municipaux impliqués dans le PCIC qui ne plaignent pas leur temps et leur énergie au service du programme,
- Des résultats atteints dans un contexte de frugalité, les apports du PCIC étant limités, le budget hors activité HPO étant en moyenne de 50 000 euros par commune et par an,
- La mise en place opérationnelle de pans entiers d'actions de renforcement de l'action municipale dans des domaines bien précis : renforcement du service d'état civil qui se manifeste par une amélioration notoire de la qualité des services publics d'état civil (fiabilité, rapidité, accueil...), renforcement de la

mobilisation des ressources propres des communes, renforcement de la capacité des communes à développer des services d'action-sociale..

- La conception et réalisation par les communes partenaires de « pépites » qui mériteront d'être valorisées et diffusées pour monter à l'échelle, comme la mise en place dans toutes les communes du Sénégal d'un BDL (bureau de développement local) qui joue le rôle d'une part d'interface entre les citoyens et les élus et d'autre part d'animation des relations transversales avec les services sectoriels des communes.

Toutefois, des points d'amélioration apparaissent qui pourront être pris en compte à court terme dans la phase du PCIC qui est en cours mais aussi à plus long terme pour de futures phases du PCIC et plus globalement dans le cadre de l'amélioration des relations entre les communes belges et les communes des pays partenaires.

A court terme, il est proposé de :

- Améliorer les dispositifs de suivi du programme en simplifiant celui-ci pour qu'il puisse jouer les rôles qui sont attendus de celui-ci :
 - o Pilotage du programme à l'échelle communale, régionale et nationale,
 - o Redevabilité auprès du bailleur de fond
 - o Production de connaissance sur le programme
- Renforcer les compétences des coordinateurs, mais aussi des élus et des autres agents communaux concernés en analyse financière pour qu'ils soient en capacité :
 - o De calculer et d'analyser les coûts des services publics locaux mis en place avec l'appui du PCIC en intégrant les amortissements, et d'identifier les ressources permettant de les prendre en charge,
 - o D'appuyer valablement les initiatives économiques soutenues par le programme comme dans les communes où sont mis en place des FDL
- Capitaliser, valoriser et diffuser au niveau national et international les expériences du PCIC et des communes impliquées dans le PCIC,
- Resserrer les programmes par pays autour des enjeux prioritaires des territoires, en limitant les ambitions et les champs d'action pour éviter la dispersion
- Redéfinir et clarifier les instances de la gouvernance du programme pour plus d'efficacité.

A moyen et long terme il est proposé de :

- Renforcer les relations entre les collectivités belges et leurs communes partenaires en favorisant le développement d'un réel dialogue politique entre les élus des communes pour identifier les enjeux communs aux territoires et favoriser la mise en place de réelles relations d'intérêt mutuel entre les communes,
- Privilégier l'appui du PCIC aux domaines de compétence des communes pour limiter la dépendance des décisions et des politiques nationales comme c'est aujourd'hui le cas dans le domaine de l'état civil,
- Faire évoluer progressivement les approches du PCIC en passant de l'appui à des actions à l'appui à des politiques publiques et en passant d'une approche sectorielle à une approche territoriale du développement, par définition multi-acteur, multisectorielle et multiniveau.

Le potentiel du PCIC par la diversité de ses champs d'action, de ses géographies et des communes concernées représente un « gisement » d'expériences opérationnelles qui peuvent une fois capitalisées être montées à l'échelle au niveau national et diffusées au niveau international pour alimenter les autres acteurs du PCIC mais aussi les autres acteurs de l'appui au développement des collectivités territoriales.

Sommaire

1. INTRODUCTION.....	5
2. CHAMP DE L’EVALUATION	7
Champ institutionnel.....	7
Champ stratégique	7
Champ géographique.....	7
Champ thématique.....	8
Contrainte de mise en œuvre du PCIC.....	9
Contexte de mise en œuvre	9
Ancrage institutionnel versus enjeux du Programme de CIC.....	9
3. ELEMENTS DE STRATEGIE ET DE METHODOLOGIE DE L’EVALUATION ET LEURS LIMITES.....	10
Principes méthodologiques généraux	10
La méthodologie adoptée s’est fondée également sur plusieurs principes complémentaires : ...	10
Echantillonnage.....	11
Matrices de pays	12
4. RAPPORTS PAYS.....	33
BENIN	34
RESUME EXECUTIF	35
SOMMAIRE	36
CRITERES D’EVALUATION	37
RECOMMANDATIONS GENERALES	45
CONCLUSIONS	45
ANNEXES.....	46
SENEGAL	51
RESUME EXECUTIF	52
SOMMAIRE	53
CRITERES D’EVALUATION	55
RECOMMANDATIONS GENERALES	68
CONCLUSIONS	69
ANNEXES.....	70
RDC	74

RESUME EXECUTIF	75
SOMMAIRE	77
CRITERES D'EVALUATION	79
CONCLUSIONS	90
ANNEXES.....	91
MAROC.....	96
RESUME EXECUTIF	97
SOMMAIRE	99
CRITERES D'EVALUATION	101
RECOMMANDATIONS GENERALES	114
CONCLUSION.....	115
ANNEXES.....	117
BURKINA FASO.....	121
RESUME EXECUTIF	122
SOMMAIRE	123
CRITERES D'EVALUATION	124
RECOMMANDATIONS GENERALES	133
CONCLUSIONS	133
ANNEXES.....	135
5. OBSERVATIONS GENERALES.....	139
CRITERES D'EVALUATION	139
EFFICACITE.....	139
COHERENCE EXTERNE	144
COHERENCE INTERNE.....	146
DURABILITE	147
EFFICIENCE.....	150
PERTINENCE.....	152
IMPACT	154
RECOMMANDATIONS GENERALES	156
APPROCHES.....	157
ACTIONS	158
ACTEURS.....	158
GOUVERNANCE ET PILOTAGE	159
6. CONCLUSIONS GENERALES.....	162
7. REPONSE MANAGERIALE.....	162

1. INTRODUCTION

Les Associations, Brulocalis et l'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW), ont commandé une évaluation finale de la phase 2017-2021 du Programme fédéral de Coopération internationale communale (CIC), financé par la Coopération belge au développement, portant sur l'ensemble des critères de l'OCDE.

Contexte du Programme

Le PCIC, conçu et géré par les Associations, soutient des collectivités locales situées au Maroc, Bénin, Burkina Faso, Sénégal et en RDC dans leurs démarches de développement territorial pour lutter contre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion. L'objectif est de renforcer leurs capacités de gestion, de mobilisation des ressources financières et de gestion des services publics locaux de proximité, basé sur trois piliers fondamentaux : une bonne gouvernance politique, une administration efficace et une participation des citoyens aux processus décisionnels.

Ces éléments doivent contribuer in fine à faciliter l'autonomisation des collectivités africaines et à les inscrire dans les processus nationaux de décentralisation.

Les attentes du commanditaire

Cette évaluation finale de la phase 2017-2021 a été initiée, d'une part, pour mesurer l'efficacité, l'efficience, la cohérence, la pertinence, la durabilité du Programme et proposer des méthodes d'évaluation de son impact, et d'autre part, pour proposer des recommandations afin de permettre d'améliorer la phase suivante 2022-2026.

Inscrite dans une double logique, l'évaluation a posé un regard rétrospectif et prospectif pour répondre à deux attentes :

- Rendre compte et valoriser auprès des partenaires techniques et financiers des Associations des acquis du Programme,
- Apporter des contributions d'amélioration en matière d'efficacité pour faciliter la réflexion des décideurs, gestionnaires et parties prenantes du PCIC.

Concernant la redevabilité, l'évaluation a cherché à identifier les résultats obtenus en fonction des objectifs fixés, ainsi que les difficultés rencontrées et les solutions apportées par les communes des cinq pays du Programme.

Dans une logique d'apprentissage et d'amélioration continue, l'évaluation s'est efforcée de tirer des enseignements issus de la phase 2017-2021 pour pointer les progrès possibles et contribuer ainsi à l'aide à la décision afin de mieux adapter la stratégie et le plan d'action de la programmation 2022-2026.

Contexte de l'évaluation

Les évaluations dans les cinq pays se sont déroulées entre les mois de février et mai 2022. Dans trois pays, au Bénin, au Burkina Faso et en RDC des évaluateurs locaux du Ciedel ont permis de réaliser la mission grâce à leurs connaissances des collectivités locales et des réalités des contextes régionaux, accompagnés par des experts du siège du Ciedel.

Le choix des évaluateurs locaux s'est trouvé justifié pour plusieurs raisons :

- Au Burkina Faso, la question de sécurité liée aux risques de déplacement des experts européens dans une situation où des menaces d'attentat sont permanentes a imposé quasi automatiquement le recours à un expert du pays.
- En RDC, la question de sécurité en général, la connaissance du contexte des communes et des langues locales ont justifié l'engagement d'un expert local aux côtés de l'évaluateur du Ciedel.
- Au Bénin, la connaissance de la vie politique, du contexte des communes et l'implantation de l'évaluateur a permis de réaliser une évaluation d'une échelle large dans les quatre collectivités dans un moment de grand chamboulement institutionnel et politique.

Les experts du siège du Ciedel ont pu se rendre néanmoins à la capitale du Burkina Faso, en RDC, au Sénégal et au Maroc, pour réaliser la mission d'évaluation et/ou soutenir par un back up technique le consultant national.

Contextes des pays

L'évaluation dans les cinq pays a rencontré des situations parfois difficiles ne facilitant pas le bon déroulement de la mission. La pandémie de la Covid 19 se trouve à la première place de ces raisons impactant tous les déplacements internationaux.

La réorganisation par l'Etat impliquant un changement de poste pour les fonctionnaires cadres au Bénin, leur nomination dans des postes hors de leur commune de rattachement actuel, la recentralisation par l'Etat de certains services publics comme l'état civil ont fait qu'il était difficile de prévoir et de mener à bien certaines interviews.

Au Burkina Faso, le coup d'Etat de janvier 2022 et la dissolution des conseils municipaux le 2 février 2022 n'ont pas facilité la rencontre avec les élus municipaux de 2016.

Au Sénégal, les élections municipales ont apporté dans certaines communes des changements d'équipe politique où les nouveaux élus n'ont pas eu l'occasion de se familiariser avec le PCIC pour des raisons diverses, dont la pandémie.

Au Maroc le début du Ramadan avec les vacances scolaires n'ont pas permis de rencontrer le public cible lors des visites terrain.

Globalement les missions se sont bien passées malgré ces contraintes. Les objectifs ont été atteints, une réponse circonstanciée a été donnée à chaque question évaluative.

Les propositions de pistes d'amélioration demandent dans la plupart des pays à être soumises à discussion avec les différentes parties prenantes. Elles permettront aux Associations d'améliorer la phase 2022-2026 du Programme ainsi que de renforcer l'appui à leurs partenaires, de renforcer leur autonomisation et d'assurer une meilleure prise en compte des enjeux du développement territorial.

2. CHAMP DE L'ÉVALUATION

L'objet de l'évaluation comporte l'ensemble des activités menées dans les 5 pays par les communes bénéficiaires dans la phase 2017-2021 du Programme. L'évaluation a pris en considération l'ensemble des champs, les champs institutionnel et stratégique, géographique et thématique. Parmi ces éléments, il convient de remarquer :

Champ institutionnel

Du point de vue institutionnel, le cœur du Programme se base sur un partenariat à trois constitué par les communes africaines, les communes belges, et par les Associations de villes et communes (UVCW et Brulocalis).

Les différentes missions d'évaluation dans les cinq pays ont permis de rencontrer les collectivités africaines issues de l'échantillonnage coconstruit avec le commanditaire.

Les entretiens ont été menés avec les Associations en début de processus évaluatif et dans une moindre mesure pendant celui-ci.

Les rencontres avec des communes belges n'ont pas pu être réalisées.

Champ stratégique

Le champ stratégique du PCIC comporte trois niveaux : la stratégie générale du Programme, la stratégie opérationnelle et les stratégies pays.

La mission d'évaluation s'est penchée plus particulièrement sur ce dernier niveau stratégique, conformément aux orientations du commanditaire.

Les PPA, les Programmes Pluriannuels ont été étudiés et ont servis de références pour les démarches entamées dans chaque pays.

Champ géographique

Le champ géographique du Programme englobe tous les pays partenaires : Bénin, Burkina Faso, Maroc, RDC et Sénégal.

Un échantillonnage coélaboré entre les Associations et le Ciedel a permis de cibler les communes à la fois représentatives pour l'évaluation et en même temps accessibles d'un point de vue sécuritaire et logistique :

La liste de ces communes par pays concerne :

Bénin

- Abomey,
- Agbangnizoun,
- Zagnanado,
- Djidja

Sénégal

- M'Bour,
- Léona,
- Grand Dakar
- Marsassoum (en visio-conférence)

RDC

- Limete,
- Kasa-Vubu
- Bandalungwa

Maroc

- Belfaa,
- Oued Essafa,
- Ait Baha et des visites terrain sur la commune d'Ait Zineb

Burkina Faso

- Communes d'arrondissement 2 et 3 de Ouagadougou
- Gourcy
- Kombissiri

Champ thématique

La présente évaluation devait prendre en considération une double attente, d'une part, rendre compte sur les six critères du CAD/OCDE à savoir l'efficacité, l'efficience, la cohérence, la pertinence, la durabilité et l'impact du PCIC 2017-21, et d'autre part, contribuer à l'amélioration de la phase 2022 – 2026 du Programme.

L'évaluation a donc analysé les effets produits par le PCIC 2017-21 et propose des recommandations afin de contribuer à une meilleure adaptation des orientations opérationnelles et stratégiques de la phase 2022-2026, déjà soumise et acceptée par la DGD.

Certains critères et questions évaluatives ont été priorisés et ont fait l'objet d'un travail approfondi :

- L'efficacité, voire l'effectivité de la mise en œuvre du programme,
- La cohérence des orientations du programme avec les politiques nationales des pays et avec les orientations politiques des communes sélectionnées,
- La durabilité tant économique qu'institutionnelle des services et réalisations développées dans les communes.

Les différentes questions évaluatives ont été validées lors de la réunion de cadrage du 02.02.2022 :

1. Efficacité

- Dans quelle mesure le Programme de CIC a-t-il atteint ses objectifs au regard du cadre logique pays ?
- Dans quelle mesure le Programme de CIC peut-il espérer améliorer son efficacité dans le cadre de la phase 2022-2026 ?

2. Cohérence

- En quoi les actions menées sont-elles cohérentes avec les politiques nationales ?
- En quoi la stratégie et les actions du PCIC convergent-elles avec celles menées en dehors du programme par les communes bénéficiaires dans les phases 2017-2021 ?

3. Durabilité

- Dans quelle mesure les communes bénéficiaires peuvent assumer seules la durabilité des services développés grâce aux compétences nouvelles acquises dans le programme ?
- Dans quelle mesure les nouveaux processus mis en place peuvent-ils être maintenus opérationnels en cas de défaut de maintenance et d'amortissement de ces investissements ?

4. Efficience

- En quoi la disponibilité des ressources humaines affectées localement correspond au rythme de mise en œuvre du PCIC ?

5. Pertinence

- Dans quelle mesure les objectifs du programme de CIC répondent-ils à des besoins et priorités du contexte actuel et futur des bénéficiaires ?

6. Impact

- Dans ce critère il n'y avait pas de question retenue, vu la difficulté de mener une évaluation dans le cadre de la présente mission, mais il a été convenu d'émettre une proposition méthodologique permettant d'identifier des pistes de mesure future d'impact.

La priorisation des critères et questions évaluatives a permis de cibler les orientations thématiques principales qui concernent l'identification des acquis de la phase étudiée du PCIC, l'appréciation du contexte de mise en œuvre dans chaque pays, ainsi que le rapport entre l'approche institutionnelle et les enjeux du Programme.

Contrainte de mise en œuvre du PCIC

L'évaluation s'est efforcée de repérer et analyser chaque programme de pays au regard de l'atteinte des objectifs et des résultats initialement prévus dans les documents de référence du programme et des projets, ainsi que des évolutions liées tant au contexte extérieur qu'au contexte municipal et de mise en œuvre du programme.

Dans cette perspective, la théorie du changement qui le plus souvent est un outil d'analyse rétrospectif des changements produits par le programme n'a pas été utilisé dans les pays et villes de coopération et en conséquence n'a pas été utilisé dans le cadre de la présente évaluation.

En effet, de l'avis général, les TOC sont complexes et tant les coordinateurs que les partenaires locaux ont du mal à se les approprier et à les utiliser. Ainsi les TOC ne sont pas un réel outil de pilotage ni pour les coordinateurs régionaux ou pays, ni pour les coordinateurs locaux.

A cette contrainte liée aux outils internes, s'est ajouté sur la période le contexte sanitaire qui a renforcé la difficulté à mettre en œuvre et faire fonctionner un véritable dispositif de suivi du programme.

Contexte de mise en œuvre

Des évolutions importantes dans les contextes locaux et nationaux ont impacté le Programme au niveau des communes bénéficiaires durant les cinq années de la phase 2017-2022.

Les bouleversements institutionnels et politiques au Bénin, les impacts socio-économiques aux niveaux local, régional et international de la pandémie de Covid, les restrictions budgétaires intervenues en cours de projet, notamment au Bénin, ont été bien pris en compte dans les évaluations lors de l'analyse des données des différents critères d'évaluation retenus, plus particulièrement celui concernant l'efficacité.

Ancrage institutionnel versus enjeux du Programme de CIC

L'analyse des contextes locaux et nationaux dans lesquels se trouve le PCIC a permis de mesurer le rapport entre l'approche institutionnelle et les objectifs du Programme.

Ces éléments sont intimement liés et sont indissociables pour la compréhension de la mise en œuvre des objectifs et des actions qui en découlent.

L'exemple le plus frappant concerne l'état civil, qui est dans la plupart des pays une compétence de l'Etat mais déléguée à la commune.

Au vu des évolutions institutionnelles au Bénin qui aboutissent à une reprise en main par l'Etat de ce service public, et des hésitations sur le logiciel à utiliser au Sénégal et au Burkina Faso la question sur la pertinence des objectifs du Programme peut se poser : faut-il continuer à insister sur le développement des services publics qui dépendent fortement du bon vouloir de l'Etat central ? Ne serait-il pas plus prudent de se recentrer sur les compétences transférées par décret aux communes pour sécuriser les investissements réalisés par le Programme ?

Cette question a été traitée par la présente évaluation qui propose des recommandations en ce sens pour la phase 2022-2026.

3. ELEMENTS DE STRATEGIE ET DE METHODOLOGIE DE L'EVALUATION ET LEURS LIMITES

Principes méthodologiques généraux

Basé sur les principes de la Société Française de l'Evaluation définis dans sa Charte de l'évaluation des politiques et programmes publics, l'équipe d'experts a adopté une approche bienveillante, transversale, participative et multi acteurs.

L'évaluation s'est déroulée dans un cadre partenarial fondé sur une collaboration renforcée entre commanditaires et prestataire, où les échanges avant les missions ont permis de baliser le travail de terrain.

Comme mentionné lors de la réunion de cadrage du 08/02/22 le Ciedel s'est inscrit dans une logique d'amélioration continue et s'est efforcé, par des propositions et recommandation, de prendre en compte l'utilité de l'évaluation tout au long de la démarche.

La méthodologie adoptée s'est fondée également sur plusieurs principes complémentaires :

Une méthode basée sur l'analyse des pratiques

Le recueil d'information au niveau du terrain a systématiquement été privilégié, précédé par une étude bibliographique ; les données primaires ont été recueillies à l'aide de diverses méthodes de collecte : entretiens individuels semi-directifs, observations lors des visites de terrain, groupes de discussion...

Ce travail de collecte de données provenant de différentes sources a permis de contrôler et trianguler les informations et d'établir des constats robustes. L'analyse a pu être consolidée pendant la mission, et après au travers d'échanges réguliers avec les coordonnateurs du programme notamment. Les restitutions à chaud, dans les pays où cela a été possible, et ensuite avec l'ensemble des coordonnateurs pays a permis également de consolider les principales conclusions. Enfin, le retour par écrit des associations Brulocalis et UVCW a permis de nuancer et de confirmer les principales analyses ;

- une approche joignant l'évaluation des pratiques à la co-construction des recommandations

Une réflexion sur les améliorations possibles de la phase 2022-2026 du programme a été menée tout au long des missions de terrain où les recommandations ont été co-construites entre les acteurs communaux et les experts du CIEDEL.

Une remise à chaud des premières conclusions a pu être organisée dans la plupart des pays au niveau communal. Au Maroc et en RDC les regroupements des communes, de Brulocalis et des experts du CIEDEL ont permis de mettre en discussion les recommandations pour 2022-2026.

- une démarche faisant appel à des consultants locaux familiers du contexte des communes

Comme mentionné dans le chapitre précédent le CIEDEL a mobilisé les partenaires de son réseau d'anciens étudiants au Burkina Faso, en RDC et au Bénin pour analyser les pratiques et mesurer les processus d'autonomisation et de gouvernance locale dans ces pays. Leurs connaissances de

la vie politique, des réalités des communes, des langues locales et de la situation sécuritaire des zones enquêtées ont été indispensables pour mener à bien les missions d'évaluation de terrain.

La conduite de la mission a été structurée autour de quatre grandes phases :

- ◆ Une phase préparatoire (revue documentaire, réunion de cadrage, élaboration d'un guide d'entretien),
- ◆ Un temps de collecte de données (entretiens individuels et /ou focus groupe observations et visites de terrain),
- ◆ Un moment de restitution des premières conclusions in situ aux acteurs locaux impliqués quand cela a été possible,
- ◆ Une phase de rédaction de rapport : synthèse des informations, constats, analyse croisée, avis évaluatif avec des échanges sur les pré-rapports entre experts locaux et l'équipe du Ciedel à Lyon.

Echantillonnage

En termes de choix des communes à évaluer, les principes d'échantillonnage ont été décrits dans le chapitre précédent (cf. Champ géographique). Les 19 communes visitées ont été identifiées et validées par les Associations.

Concernant le choix des personnes à interviewer, plusieurs groupes d'acteurs ont été consultés lors des missions de terrain :

- Au sein des Associations de villes et communes :
 - la direction ;
 - l'équipe gestionnaires du Programme de CIC.
- Au sein des communes partenaires du PCIC :
 - les responsables politiques locaux ;
 - les coordinateurs pays/régionaux ;
 - les coordinateurs locaux ;
 - les responsables des Services communaux bénéficiaires ;
 - le personnel communal actif sur le terrain ;
 - la population locale bénéficiaire (finale) des actions quand cela a été possible
- Dans les pays concernés :
 - des services déconcentrés de l'Etat (Préfecture, Trésor public...)

- Le nombre de personnes interviewées :

Sur l'ensemble des 5 pays, et des **19 communes** visitées, **131 interviews** ont été réalisés. Certaines rencontres se sont faites en individuel, d'autres en groupe. Une restitution à chaud a eu lieu au Maroc, en RDC, et dans les communes concernées au Sénégal et au Bénin. Une restitution en distanciel a été organisée après la mission, avec des communes du Sud et des représentants des communes belges.

- La représentativité de l'échantillonnage a pu être garantie au Sénégal par l'évaluation de l'ensemble des communes. Au Bénin, le choix des communes a été effectué en collaboration et avec des critères établis ensemble avec le commanditaire.

Au Maroc, une séance de restitution des recommandations en visioconférence, à l'invitation de Brulocalis, a pu être réalisée avec toutes les communes en PCIC, ce qui a permis de croiser les regards. En RDC, un temps d'échange a pu permettre en début de mission de porter un regard collectif sur les avancées du PCIC 2017-21 et de pointer les enjeux du nouveau programme.

Par ailleurs, lorsque le Ciedel n'a pas pu s'appuyer sur des experts locaux comme au Sénégal, ou au Maroc, elle s'est efforcée de consulter des spécialistes reconnus dans les domaines de compétences afin de contextualiser au mieux ses analyses.

Matrices de pays

Les évaluateurs ont appliqué la méthode hypothético-déductive pour cette mission, qui consiste à reprendre les questions évaluatives et les sous-questions, et émettre des hypothèses afin d'en déduire des effets observables, ce qui a permis ensuite de les valider ou invalider.

Dans cette logique, une matrice d'évaluation du programme global a été élaborée par le Ciedel et déclinée ensuite en des matrices spécifiques à chaque pays afin de mieux cibler les évaluations à mener. Elles ont été soumises et validées par les Associations avant les missions sur le terrain.

Les cinq matrices de pays sont présentées ci-après.

Matrice de pays Burkina Faso

1. Efficacité				
Meta questions évaluatives	Sous-questions	Hypothèses	Indicateurs	Sources de vérification
1.1. Dans quelle mesure le Programme de CIC a-t-il atteint ses objectifs au regard du cadre logique pays ?	Est-ce que le PCIC a pu être mené à terme ? Est-ce que le contexte politique local / national a contribué ou freiné l'atteinte des résultats ?	Si : - le PCIC a disposé du soutien des autorités belges et des financements nécessaires tout au long des cinq années de programmation - la politique nationale/locale est restée en cohérence/appui à la stratégie du PCIC	- SEC fonctionnel dans les sept communes capables d'enregistrer, conserver et transférer tous les faits d'état civil - Agents capables d'utiliser les logiciels et équipements - Agents rémunérés régulièrement - Equipements fonctionnels et à jour	Cadre logique Analyse des textes de référence Entretiens avec les responsables du programme Entretiens avec les élus, SG agents du SEC et de la DGMEC Analyse du système de suivi-évaluation interne Constats visuels (état civil...)
1.2. Dans quelle mesure le PCIC peut-il espérer améliorer son efficacité en 2022-2026 ?	Prospectif : voir les recommandations	Pas d'hypothèse pour les recommandations.	Pas d'indicateur pour les recommandations.	Analyse des documents de projet Entretiens avec les responsables du PCIC et des communes en Belgique

2. Cohérence	<i>Sous-questions</i>	<i>Hypothèses</i>	<i>Indicateurs</i>	<i>Sources de vérification</i>
2.1. En quoi les actions menées sont-elles cohérentes avec les politiques nationales ?	Est-ce que les actions du PCIC et les politiques nationales suivent les mêmes orientations ?	<p>Si :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la DGMEC incarne la volonté politique, organisationnelle et technique d'appuyer le développement de SEC locaux compatibles au niveau national - le contexte politique est stable - la volonté politique locale de développer les SEC est confirmée 	<p>Au niveau national :</p> <p>Comparaison entre les priorités politiques nationales et la stratégie locale sur la période du PCIC</p> <p>Mise à disposition par la DGMEC :</p> <ul style="list-style-type: none"> - guide pratique et simplifié de l'EC - prescription du matériel technique <p>Au niveau local :</p> <ul style="list-style-type: none"> - existence et fonctionnalité d'un cadre de concertation communal - existence d'actions communes aux 7 communes - formations - Elaboration de normes de construction des bâtiments d'EC - cadre conventionnel de collaboration avec les centres de santé <p>-...</p>	<p>Analyse des textes de référence (PDC, politiques nationales)</p> <p>Entretiens avec les coordonnateurs, SG, Responsables des centres de santé</p>

<p>2.2. En quoi la stratégie et les actions du PCIC convergent-elles avec celles menées en dehors du programme par les communes bénéficiaires dans les phases 2017-2021 ?</p>	<p>Est-ce que la stratégie et actions du PDC sont complémentaires avec celles du PCIC ?</p> <p>Est-ce que les actions du PDC ont la même priorité que celles du PCIC ?</p>	<p>Si :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les objectifs/actions du PCIC et du PDC sont cohérents - les deux programme s'inscrivent dans le même calendrier - les investissements réalisés avec le soutien des communes partenaires hors PCIC sont pertinentes et cohérentes avec le PCIC 	<p>Convergence entre objectifs et actions du PCIC et du PDC</p> <p>Planification des actions</p> <p>Apport des actions réalisées dans le cadre du PDC et avec l'appui des communes partenaires au PCIC</p>	<p>Analyse des documents de projet</p> <p>Entretiens avec les responsables du programme</p>
<p>3. Durabilité</p>	<p><i>Sous-questions</i></p>	<p><i>Hypothèses</i></p>	<p><i>Indicateurs</i></p>	<p><i>Sources de vérification</i></p>
<p>3.1. Dans quelle mesure les communes bénéficiaires peuvent assumer seules la durabilité des services développés grâce aux compétences nouvelles acquises dans le programme ?</p>	<p>Est-ce que les agents des CT ont les compétences ?</p> <p>Est-ce que les CT ont les moyens financiers et techniques ?</p> <p>Est-ce que les élus soutiennent les services publics locaux développés ?</p>	<p>Si :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les agents formés sont compétents - si les agents formés sont restés en place - le matériel est entretenu et amorti - les élus sont convaincus de l'utilité des services publics locaux développés - les coordonnateurs développent un système de suivi-évaluation du SEC 	<p>Maitrise technique du SEC par les agents</p> <p>Mise à jour des personnels sur les dispositions législatives et règlementaires</p> <p>Ancienneté des agents</p> <p>Matériel fonctionnel et utilisé</p> <p>Affectation budgétaire au SEC et dotation pour amortissement</p> <p>Mise à jour des logiciels</p> <p>Elus engagés</p> <p>Mise à jour systématique des bases de données du SEC</p> <p>SEV du SEC fonctionnel</p>	<p>Entretiens avec les agents et élus responsables du programme</p> <p>Observations visuelles (bases de données, fonctionnalité des équipements utilisation des logiciels...)</p> <p>Entretiens avec les autres partenaires du programme</p> <p>Budgets</p>
<p>3.2. Dans quelle mesure les nouveaux processus mis en place peuvent-ils être maintenus opérationnels en cas de défaut de</p>	<p>Est-ce que les recettes sont stables ou en croissance ?</p>	<p>Si :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les ressources financières propres et/ou externes sont assurées et 	<p>Existence d'une volonté politique</p> <p>Existence de ressources propres ou externes suffisantes</p>	<p>Entretiens avec des responsables et des bénéficiaires du programme</p>

maintenances et d'amortissement de ces investissements ?	Est-ce que la volonté politique est suffisamment forte ?	couvrent une part importante des dépenses du service - les autorités politiques soutiennent le SEC		Budget communal
4. Efficience	<i>Sous-questions</i>	<i>Hypothèses</i>	<i>Indicateurs</i>	<i>Sources de vérification</i>
4.1. En quoi la disponibilité des ressources humaines affectées localement correspond au rythme de mise en œuvre du PCIC ?	Est-ce qu'il y a une volonté politique pour libérer du temps des agents pour le PCIC ? Est-ce que le nombre d'agents dédiés au PCIC correspond à l'ampleur de la charge de travail du PCIC ? Est-ce que les délais sont respectés ? Est-ce que le suivi du PCIC est réalisé au niveau communal et national ?	Si : - les autorités communales accordent du temps de travail pour la mise en œuvre du PCIC - les tâches et missions du PCIC des agents sont formalisées - les agents impliqués dans le PCIC ne sont pas surchargés	Inscription de lignes budgétaires spécifiques Mention du PCIC dans les descriptions de fonction (fiches de poste) Décalage entre délais prévu et réalisé Instruments de suivi mis à jour	Analyse des documents de projet Entretiens avec des responsables du programme Indicateurs de suivi
5. Pertinence	<i>Sous-questions</i>	<i>Hypothèses</i>	<i>Indicateurs</i>	<i>Sources de vérification</i>
5.1. Dans quelle mesure les objectifs du PCIC répondent-ils à des besoins et priorités du contexte actuel et futur des bénéficiaires ?	Est-ce que les besoins et priorités identifiés au démarrage du PCIC répondent au contexte actuel et futur des bénéficiaires ? Est-ce qu'une adaptation a été effectuée ou prévue en cas de décalage ?	Si : - les besoins et priorités sont toujours d'actualité - la stratégie et le plan d'action ont été révisés en fonction des changements survenus	Lien cohérent entre diagnostic et planification Révision et mise à jour du PCIC effectuées	Analyse des textes de référence Entretiens avec des responsables du programme

6. Impact	<i>Sous-questions</i>	<i>Hypothèses</i>	<i>Indicateurs</i>	<i>Sources de vérification</i>
			Proposition d'une méthodologie qui permette d'identifier des pistes de mesure future d'impact	Entretiens avec les personnes à rencontrer listées ci-dessus

Matrice de pays Bénin

1. Efficacité				
Meta questions évaluatives	Sous-questions	Hypothèses	Indicateurs	Sources de vérification
1.1 Dans quelle mesure le Programme de CIC a-t-il atteint ses objectifs au regard du cadre logique pays ?	Est-ce que le PCIC a pu être mené à terme ? Est-ce que le contexte politique local / national a contribué à l'attente des résultats ?	Si : - le PCIC a disposé du soutien des autorités belges et des financements nécessaires tout au long des cinq années de programmation - la politique nationale/locale est restée en cohérence/appui à la stratégie du PCIC	- Existence d'un registre foncier sécurisé, actualisé, permettant d'augmenter les recettes - Existence d'un état civil modernisé, complet et sécurisé, - Le degré de mobilisation des ressources financières - Existence d'une administration communale fonctionnelle - Existence de données sécurisées	Cadre logique Analyse des textes de référence Entretiens avec les responsables du programme Analyse du système de suivi Constats visuels (état civil...)
1.2 Dans quelle mesure le Programme de CIC peut-il espérer améliorer son efficacité dans le cadre de la phase 2022-2026 ?	Prospectif : voir les recommandations	Pas d'hypothèse pour les recommandations. (Il existe des marges de manœuvre permettant d'améliorer l'efficacité du Programme de CIC dans sa phase 2022-2026)	Pas d'indicateur pour les recommandations. (Existence d'éléments et arguments en termes de tendance d'amélioration dans les projets du PCIC et dans les discours de leurs gestionnaires)	Analyse des documents de projet Entretiens avec les responsables du programme
2. Cohérence				
Sous-questions	Sous-questions	Hypothèses	Indicateurs	Sources de vérification
2.1. En quoi les actions menées sont-elles cohérentes avec les politiques nationales ?	Est-ce que les actions du PCIC et les politiques nationales suivent les mêmes orientations ?	Si : - les volontés politiques aux deux niveaux sont convergentes - si le contexte politique est stable	Comparaison entre les priorités politiques nationales et les composantes locales sur la période du PCIC	Analyse des textes de référence (PDC, politiques nationales)
2.2. En quoi la stratégie et les actions du PCIC convergent-elles avec	Est-ce que la stratégie et actions du PDC sont	Si : - les objectifs/actions du PCIC et du PDC sont cohérents	Convergence entre objectifs/actions du PCIC et du PDC	Analyse des documents de projet

celles menées en dehors du programme par les communes bénéficiaires dans les phases 2017-2021 ?	complémentaires avec celles du PCIC ? Est-ce que les actions du PDC ont la même priorité que celles du PCIC ?	- les deux programme s'inscrivent dans le même calendrier	Planification des action	Entretiens avec les responsables du programme
3. Durabilité	Sous-questions	Hypothèses	Indicateurs	Sources de vérification
3.1. Dans quelle mesure les communes bénéficiaires peuvent assumer seules la durabilité des services développés grâce aux compétences nouvelles acquises dans le programme ?	Est-ce que les agents des CT ont-ils les compétences ? Est-ce que les CT ont les moyens financiers et techniques ? Est-ce que les élus soutiennent les services publics locaux développés ?	Si : - les agents formés sont restés sur place - le matériel est entretenu et amorti - les élus sont convaincus de l'utilité des services publics locaux développés	Mise à jour des bases de données (état civil, RFU...) Maitrise technique par les agents Affectation budgétaire aux services publics locaux Dotation pour amortissement Matériel fonctionnel et utilisé Élus engagés	Entretiens avec les agents et élus responsables du programme Observations visuelles (bases de données, utilisation des logiciels...) Entretiens avec les autres partenaires du programme Budgets
3.2. Dans quelle mesure les nouveaux processus mis en place peuvent-ils être maintenus opérationnels en cas de défaut de maintenance et d'amortissement de ces investissements ?	Est-ce que les recettes sont stables ou en croissance ? Est-ce que la volonté politique est suffisamment forte ?	Si : - les ressources financières propres et/ou externes sont assurées - les autorités politiques soutiennent le maintien des services	Existence d'une volonté politique Existence de ressources propres ou externes suffisantes	Analyse des textes de référence Entretiens avec des responsables et des bénéficiaires du programme Budget communal

4. Efficience	Sous-questions	Hypothèses	Indicateurs	Sources de vérification
4.1. En quoi la disponibilité des ressources humaines affectées localement correspond au rythme de mise en œuvre du PCIC ?	Est-ce qu'il y a une volonté politique pour libérer du temps des agents pour le PCIC ? Est-ce que le nombre d'agents dédiés au PCIC correspond à l'ampleur de la charge de travail du PCIC ? Est-ce que les délais sont respectés ? Est-ce que le suivi du PCIC est réalisé au niveau communal et national ?	Si : - les autorités communales accordent du temps de travail pour la mise en œuvre du PCIC - les tâches et missions du PCIC des agents sont formalisées - les agents impliqués dans le PCIC ne sont pas surchargés	Inscription de lignes budgétaires spécifiques Mention du PCIC dans les descriptions de fonction (fiches de poste) Décalage entre délais prévu et réalisé Instruments de suivi mis à jour	Analyse des documents de projet Entretiens avec des responsables du programme Indicateurs de suivi
5. Pertinence	Sous-questions	Hypothèses	Indicateurs	Sources de vérification
5.1. Dans quelle mesure les objectifs du PCIC répondent-ils à des besoins et priorités du contexte actuel et futur des bénéficiaires ?	Est-ce que les besoins et priorités identifiés au démarrage du PCIC répondent au contexte actuel et futur des bénéficiaires ? Est-ce qu'une adaptation a été effectuée ou prévue en cas de décalage ?	Si : - les besoins et priorités sont toujours d'actualité - la stratégie et le plan d'action ont été révisés en fonction des changements survenus	Lien cohérent entre diagnostic et planification Révision et mise à jour du PCIC effectuées	Analyse des textes de référence Entretiens avec des responsables du programme
6. Impact				
Proposition d'une méthodologie qui permette d'identifier des pistes de mesure future d'impact				Entretiens avec les personnes à rencontrer listées ci-dessus

Matrice de pays Sénégal

1. Efficacité				
<i>Meta questions évaluatives</i>	<i>Sous-questions</i>	<i>Hypothèses</i>	<i>Indicateurs</i>	<i>Sources de vérification</i>
1.1 Dans quelle mesure le Programme de CIC a-t-il atteint ses objectifs au regard du cadre logique pays ?	<p>Est-ce que les recettes communales ont été augmentées ?</p> <p>Est-ce l'offre de services sociaux de base et de services administratifs et la stratégie de développement local durable sont soutenus en interne ?</p> <p>Est-ce que les habitants et les parties prenantes extérieures peuvent participer au processus de développement local durable ?</p> <p>Est-ce que le DEL est soutenu par la commune ?</p> <p>Est-ce que les communes collaborent et partagent des outils entre elles ?</p>	<p>Si :</p> <ul style="list-style-type: none"> - une stratégie de mobilisation de ressources financières est mise en œuvre - des outils de gestion sont en place et des formations ont été réalisées - des plans de communication existent et des espaces de concertation sont mis en œuvre - les outils d'appui au DEL sont consolidés et l'offre de services est soutenu et développé - elles organisent des réunions entre sénégalais et avec les partenaires belges 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existence de stratégies opérationnelles renforcées de mobilisation de ressources financières endogènes et exogènes (évolution des recettes) 2. Existence des outils de gestion et des compétences internes nécessaires pour soutenir l'offre de services et la stratégie de développement local durable. (Audit, outils, formation) 3. Existence d'une politique de communication et de concertation ciblant les habitants et les parties prenantes extérieures en vue de participer au processus de développement local durable (amélioration de plan de com/dispo de concertation) 4. Existence d'un BDL/Fonds communaux, com, Forum et projet éco 5. Existence entre communes de collaborations, de partage d'outils et de compétences 	<p>Entretiens avec les personnes à rencontrer listées ci-dessus, Cadre logique</p> <p>Analyse des textes de référence :</p> <p>BE-BCE_KBO-0451516390-PCIC-2020_OS_SENEGAL - Version finale, PO Sénégal Tableau de bord partenariats 2021-Anderlecht, Lessons learned UVCW Brulocalis 2020 - SENEGAL_20210430, Analyse du système de SUIVI IOV Sénégal 2017-2021 ETD PF 31122019 compilé</p>

1.2 Dans quelle mesure le Programme de CIC peut-il espérer améliorer son efficacité dans le cadre de la phase 2022-2026 ?	Prospectif : voir les recommandations	Pas d'hypothèse pour les recommandations	Pas d'indicateur pour les recommandations	Analyse des documents de projet : PPA PCIC 22-26 SENEGAL - portail Entretiens avec les personnes à rencontrer listées ci-dessus
2. Cohérence	Sous-questions	Hypothèses	Indicateurs	
2.1. En quoi les actions menées sont-elles cohérentes avec les politiques nationales ?	Est-ce que les actions du PCIC et les politiques nationales dont le PACASEN, suivent les mêmes orientations ?	Si : - les orientations politiques nationales, dont le PACASEN et locales sont convergentes - les orientations politiques nationales sont stables	Politiques nationales Politiques locales	Entretiens avec les personnes à rencontrer listées ci-dessus Analyse des textes de référence : PDC, Plan Sénégal émergent (PSE) et des nouvelles missions dévolues aux collectivités territoriales à travers la réforme de l'Acte 3, Pacasen Certification Citoyenne
2.2. En quoi la stratégie et les actions du PCIC convergent-elles avec celles menées en dehors du programme par les communes bénéficiaires dans la phase 2017-2021 ?	Est-ce que la stratégie et actions du PDC sont complémentaires avec celles du PCIC ? Est-ce que les actions du PDC ont la même priorité que celles du PCIC ?	Si : - les objectifs/actions du PCIC et du PLD sont cohérents - les deux programmes s'inscrivent dans le même calendrier	Convergence entre objectifs/actions du PCIC et du PLD Planification des actions	Entretiens avec les personnes à rencontrer listées ci-dessus PDC et PPA Sénégal
3. Durabilité	Sous-questions	Hypothèses	Indicateurs	
3.1. Dans quelle mesure les communes bénéficiaires peuvent assumer seules la durabilité des services développés grâce aux compétences nouvelles acquises dans le programme ?	Est-ce que les agents des CT ont-ils les compétences ? Est-ce que les CT ont les moyens € et techniques ? Est-ce que les élus soutiennent les nouveaux services/projets développés ?	Si : - les agents formés sont restés sur place - le matériel est entretenu/amorti - les élus sont convaincus de l'utilité des nouveaux services/projets développés	Mise à jour des BD Maitrise par les agents Affectation budgétaire/provision pour amortissement Matériel fonctionnel Elus engagés	Budgets communaux Entretiens avec les personnes à rencontrer listées ci-dessus, BE-BCE_KBO-0451516390-PCIC-2020_OS_SENEGAL - Version finale

3.2. Dans quelle mesure les nouveaux processus mis en place peuvent-ils être maintenus opérationnels en cas de défaut de maintenance et d'amortissement de ces investissements ?	Est-ce que les recettes sont stables ou en croissance ? Est-ce que la volonté politique est suffisamment forte ?	Si : - les ressources financiers endo/exogènes sont assurées - le politique soutien le maintien des services	Existence d'une volonté politique Existence de ressources propres suffisantes	Budgets communaux Entretiens avec les personnes à rencontrer listées ci-dessus
4. Efficience	Sous-questions	Hypothèses	Indicateurs	
4.1. En quoi la disponibilité des ressources humaines affectées localement correspond au rythme de mise en œuvre du PCIC ?	Est-ce qu'il y a une volonté politique pour libérer du temps des agents pour le PCIC (en particulier du BDL) ? Est-ce que le nombre d'agents correspond à l'ampleur de la charge de travail du PCIC (en particulier du BDL) ? Est-ce que les délais sont respectés ?	Si : - les autorités communales accordent du temps de travail pour la mise en œuvre du PCIC - les tâches/missions du PCIC des agents sont officialisées - les agents impliqués dans le PCIC ne sont pas surchargés	Présence de ligne budgétaire spécifique Mention PCIC dans les descriptions de fonction (fiches de poste) Décalage entre délais prévu et réalisé	BE-BCE_KBO-0451516390-PCIC-2020_OS_SENEGAL - Version finale Entretiens avec les personnes à rencontrer listées ci-dessus
5. Pertinence	Sous-questions	Hypothèses	Indicateurs	
5.1. Dans quelle mesure les objectifs du programme de CIC répondent-ils à des besoins et priorités du contexte actuel et futur des bénéficiaires ?	Est-ce que les besoins et priorités identifiés au démarrage du PCIC répondent au contexte actuel et futur des collectivités territoriales ? Est-ce qu'une adaptation a été effectuée ou prévue en cas de décalage ?	Si : - les besoins et priorités sont toujours d'actualité - la stratégie et le plan d'action ont été révisés en fonction des changements survenus	Lien cohérent entre diagnostic et planification Révision, mise à jour effectuées	Analyse des textes de référence : PDC, Pacasen, Evaluation intermédiaire, PPA Entretiens avec les personnes à rencontrer listées ci-dessus
6. Impact				
Proposition d'une méthodologie qui permette d'identifier des pistes de mesure future d'impact			Entretiens avec les personnes à rencontrer listées ci-dessus ?	

MATRICE DE PAYS RDC

1. Efficacité				
<i>Meta questions évaluatives</i>	<i>Sous-questions</i>	<i>Hypothèses</i>	<i>Indicateurs</i>	<i>Sources de vérification</i>
<p>1.1. Dans quelle mesure le Programme de CIC a-t-il atteint ses objectifs au regard du cadre logique pays ?</p>	<p>Est-ce que le PCIC a pu être mené à terme ?</p> <p>Est-ce que le contexte politique local / national a contribué ou freiné l'atteinte des résultats ?</p>	<p>Si :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le PCIC a disposé du soutien des autorités belges et des financements nécessaires tout au long des cinq années de programmation - la politique nationale/locale est restée en cohérence/appui à la stratégie du PCIC 	<ul style="list-style-type: none"> - Affichage des prix des documents - Nombre de demandes transcrites au chef de quartier - SEC fonctionnel capables d'enregistrer, conserver et transférer les faits d'état civil - Equipements fonctionnels et à jour - Agents capables d'utiliser les logiciels et équipements - Agents rémunérés régulièrement - Outils de gestion disponible (organigramme, fiche de postes...) - Budget disponible - Existence de formations (management, archivage, ...) - Nombre de documents officiels signés - Disponibilité d'un local d'archives, procédures d'archivage - Nombre de réunions de plateforme S, S/N et N 	<p>Cadre logique</p> <p>Analyse des textes de référence</p> <p>Entretiens avec les responsables du programme</p> <p>Entretiens avec les élus, SG agents du SEC et de la DGMEC, agents du Service Population,</p> <p>Analyse du système de suivi-évaluation interne</p> <p>Constats visuels (affichage des prix, équipements en fonctionnement, organigramme, fiches de postes, listes des participants, et CR des formations, procédures d'archivage, CR des plateformes...)</p>

1.2. Dans quelle mesure le PCIC peut-il espérer améliorer son efficacité en 2022-2026 ?	Prospectif : voir les recommandations	Pas d'hypothèse pour les recommandations.	Pas d'indicateur pour les recommandations.	Analyse des documents de projet Entretiens avec les responsables du PCIC et des communes en Belgique
2. Cohérence	<i>Sous-questions</i>	<i>Hypothèses</i>	<i>Indicateurs</i>	<i>Sources de vérification</i>
2.1. En quoi les actions menées sont-elles cohérentes avec les politiques nationales ?	Est-ce que les actions du PCIC et les politiques nationales suivent les mêmes orientations ?	Si : - la DGMEC incarne la volonté politique, organisationnelle et technique d'appuyer le développement de SEC locaux compatibles au niveau national - la DG de la population appuie la mise en place des recensements - si le contexte politique est stable - la volonté politique locale de développer les SEC est confirmée	Au niveau national : Comparaison entre les priorités politiques nationales et la stratégie locale sur la période du PCIC Mise à disposition par la DGMEC : - guide pratique et simplifié de l'EC - prescription du matériel technique Politique nationale de la Population Au niveau local : - formations - concertations entre les communes sur la mise en place des services EC	Analyse des textes de référence (PDC, politiques nationales...) Entretiens avec les coordonnateurs, SG,
2.2. En quoi la stratégie et les actions du PCIC convergent-elles avec celles menées en dehors du programme par les	Est-ce que la stratégie et actions du PDC sont complémentaires avec celles du PCIC ?	Si :	Convergence entre objectifs et actions du PCIC et du PDC Planification des actions	Analyse des documents de projet

communes bénéficiaires dans les phases 2017-2021 ?	Est-ce que les actions du PDC ont la même priorité que celles du PCIC ?	<ul style="list-style-type: none"> - les objectifs/actions du PCIC et du PDC sont cohérents - les deux programmes s'inscrivent dans le même calendrier - les investissements réalisés avec le soutien des communes partenaires hors PCIC sont pertinentes et cohérentes avec le PCIC 	Apport des actions réalisées dans le cadre du PDC et avec l'appui des communes partenaires au PCIC	Entretiens avec les responsables du programme
3. Durabilité	Sous-questions	Hypothèses	Indicateurs	Sources de vérification
3.1. Dans quelle mesure les communes bénéficiaires peuvent assumer seules la durabilité des services développés grâce aux compétences nouvelles acquises dans le programme ?	<p>Est-ce que les agents des CT ont les compétences ?</p> <p>Est-ce que les CT ont les moyens financiers et techniques ?</p> <p>Est-ce que les élus soutiennent les services publics locaux développés ?</p>	<p>Si :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les agents formés sont compétents - si les agents formés sont restés en place - le matériel est entretenu et amorti - les élus sont convaincus de l'utilité des services publics locaux développés - les coordonnateurs développent un système de suivi-évaluation du SEC 	<p>Maitrise technique du SEC par les agents</p> <p>Formation du personnel (SEC et Population)</p> <p>Mise à jour des personnels sur les dispositions législatives et réglementaires</p> <p>Ancienneté des agents</p> <p>Matériel amorti</p> <p>Affectation budgétaire au SEC et au Service à la population et dotation pour amortissement</p> <p>Mise à jour des logiciels</p> <p>Elus engagés</p>	<p>Entretiens avec les agents et élus responsables du programme</p> <p>Observations visuelles (bases de données, fonctionnalité des équipements utilisation des logiciels, formation...)</p> <p>Entretiens avec les autres partenaires du programme</p> <p>Budget communal</p>

			Mise à jour systématique des bases de données du SEC et du service à la population	
3.2. Dans quelle mesure les nouveaux processus mis en place peuvent-ils être maintenus opérationnels en cas de défaut de maintenance et d'amortissement de ces investissements ?	Est-ce que les recettes sont stables ou en croissance ? Est-ce que la volonté politique est suffisamment forte ?	Si : - les ressources financières propres et/ou externes sont assurées et couvrent une part importante des dépenses du service - les autorités politiques soutiennent le SEC	Existence d'une volonté politique Existence de ressources propres ou externes suffisantes	Entretiens avec des responsables et des bénéficiaires du programme Budget communal

4. Efficience	<i>Sous-questions</i>	<i>Hypothèses</i>	<i>Indicateurs</i>	<i>Sources de vérification</i>
4.1. En quoi la disponibilité des ressources humaines affectées localement correspond au rythme de mise en œuvre du PCIC ?	<p>Est-ce qu'il y a une volonté politique pour libérer du temps des agents pour le PCIC ?</p> <p>Est-ce que le nombre d'agents dédiés au PCIC correspond à l'ampleur de la charge de travail du PCIC ?</p> <p>Est-ce que les délais sont respectés ?</p> <p>Est-ce que le suivi du PCIC est réalisé au niveau communal et national ?</p>	<p>Si :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les autorités communales accordent du temps de travail pour la mise en œuvre du PCIC - les tâches et missions du PCIC des agents sont formalisées - les agents impliqués dans le PCIC ne sont pas surchargés 	<p>Inscription de lignes budgétaires spécifiques, pour le recrutement du personnel</p> <p>Mention du PCIC dans les descriptions de fonction (fiches de poste)</p> <p>Degré de disponibilité du personnel dédié au services EC et Population</p> <p>Décalage entre délais prévu et réalisé</p> <p>Instruments de suivi mis à jour</p>	<p>Analyse des documents de projet</p> <p>Entretiens avec des responsables du programme</p> <p>Indicateurs de suivi</p>
5. Pertinence	<i>Sous-questions</i>	<i>Hypothèses</i>	<i>Indicateurs</i>	<i>Sources de vérification</i>
5.1. Dans quelle mesure les objectifs du PCIC répondent-ils à des besoins et priorités du contexte actuel et futur des bénéficiaires ?	<p>Est-ce que les besoins et priorités identifiés au démarrage du PCIC répondent au contexte actuel et futur des bénéficiaires ?</p> <p>Est-ce qu'une adaptation a été effectuée ou prévue en cas de décalage ?</p>	<p>Si :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les besoins et priorités sont toujours d'actualité - la stratégie et le plan d'action ont été révisés en fonction des changements survenus 	<p>Lien cohérent entre diagnostic et planification</p> <p>Révision et mise à jour du PCIC effectuées</p>	<p>Analyse des textes de référence</p> <p>Entretiens avec des responsables du programme</p>
6. Impact	<i>Sous-questions</i>	<i>Hypothèses</i>	<i>Indicateurs</i>	<i>Sources de vérification</i>
Proposition d'une méthodologie qui permette d'identifier des pistes de mesure future d'impact				Entretiens avec les personnes à rencontrer listées ci-dessus

MATRICE DE PAYS MAROC

1. Efficacité				
<i>Meta questions évaluatives</i>	<i>Sous-questions</i>	<i>Hypothèses</i>	<i>Indicateurs</i>	<i>Sources de vérification</i>
1.1. Dans quelle mesure le Programme de CIC a-t-il atteint ses objectifs au regard du cadre logique pays ?	Est-ce que le PCIC a pu être mené à terme ? Est-ce que le contexte politique local / national a contribué ou freiné l'atteinte des résultats ?	Si : - le PCIC a disposé du soutien des autorités belges et des financements nécessaires tout au long des cinq années de programmation - la politique nationale/locale est restée en cohérence/appui à la stratégie du PCIC	- Service d'Action Social fonctionnel avec du personnel affecté - Projet intégré mis en œuvre. Public concerné - Agents capables d'utiliser les logiciels et équipements - Agents rémunérés régulièrement - Plan d'Action Communale disponible, et programme d'action social pluriannuel existant - Personnel compétent - Existence d'une table de coordination locale - Volonté politique - Existence d'outil de communication - Existence de réunion de la plateforme S/S, S/N, N	- Cadre logique - Analyse des textes de référence - Entretiens avec les responsables du programme - Entretiens avec les élus, SG agents du SAS et de la DGCL - Document de projet - Budget - Constats visuels (SAS, équipements, outils de com) - Documents de planification - PV de réunion, feuille d'émargement des formations... - CR de réunion des plateformes
1.2. Dans quelle mesure le PCIC peut-il espérer améliorer son efficacité en 2022-2026 ?	Prospectif : voir les recommandations	Pas d'hypothèse pour les recommandations.	Pas d'indicateur pour les recommandations.	Analyse des documents de projet Entretiens avec les responsables du PCIC et des communes en Belgique

2. Cohérence	<i>Sous-questions</i>	<i>Hypothèses</i>	<i>Indicateurs</i>	<i>Sources de vérification</i>
2.1. En quoi les actions menées sont-elles cohérentes avec les politiques nationales ?	Est-ce que les actions du PCIC et les politiques nationales suivent les mêmes orientations ?	Si : - la DGCL incarne la volonté politique, organisationnelle et technique d'appuyer le développement de SIS locaux compatibles au niveau national - la volonté politique locale de développer les SIS est confirmée	Au niveau national : Comparaison entre les priorités politiques nationales et la stratégie locale sur la période du PCIC Mise à disposition par la DGCL : - l'organigramme des communes - guide pratique de la politique d'action sociale des communes Au niveau local : - existence d'un volet social dans la Plan d'Action Communal - existence d'un programme d'action sociale (AS) pluriannuel communal	Analyse des textes de référence (PDC, politiques nationales...) Entretiens avec les coordonnateurs, SG, Responsables des services d'action sociale
2.2. En quoi la stratégie et les actions du PCIC convergent-elles avec celles menées en dehors du programme par les communes bénéficiaires dans les phases 2017-2021 ?	Est-ce que la stratégie et actions du PDC sont complémentaires avec celles du PCIC ? Est-ce que les actions du PDC ont la même priorité que celles du PCIC ?	Si : - les objectifs/actions du PCIC et du PDC sont cohérents - les deux programme s'inscrivent dans le même calendrier - les investissements réalisés avec le soutien des communes partenaires hors PCIC sont pertinentes et cohérentes avec le PCIC	Convergence entre objectifs et actions du PCIC et du PDC Planification des actions Apport des actions réalisées dans le cadre du PDC et avec l'appui des communes partenaires au PCIC	Analyse des documents de projet Entretiens avec les responsables du programme

3. Durabilité	<i>Sous-questions</i>	<i>Hypothèses</i>	<i>Indicateurs</i>	<i>Sources de vérification</i>
3.1. Dans quelle mesure les communes bénéficiaires peuvent assumer seules la durabilité des services développés grâce aux compétences nouvelles acquises dans le programme ?	<p>Est-ce que les agents des CT ont les compétences ?</p> <p>Est-ce que les CT ont les moyens financiers et techniques ?</p> <p>Est-ce que les élus soutiennent les services publics locaux développés ?</p>	<p>Si :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les agents formés sont compétents - si les agents formés sont restés en place - le matériel est entretenu et amorti - les élus sont convaincus de l'utilité des services publics locaux développés - les coordonnateurs développent un système de suivi-évaluation du SAS 	<p>Mis en place d'un projet innovant dans le service</p> <p>Mise à jour des personnels sur les dispositions législatives et réglementaires</p> <p>Ancienneté des agents</p> <p>Matériel fonctionnel et utilisé</p> <p>Affectation budgétaire au SAS et dotation pour amortissement.</p> <p>Dépendance du budget à l'apport du PCIC</p> <p>Elus engagés</p> <p>Existence de procédures inhérentes à l'action sociale communale</p>	<p>Entretiens avec les agents et élus responsables du programme</p> <p>Observations visuelles (bases de données, procédures, fonctionnalité des équipements utilisation des logiciels...)</p> <p>Entretiens avec les autres partenaires du programme</p> <p>Budgets</p>
3.2. Dans quelle mesure les nouveaux processus mis en place peuvent-ils être maintenus opérationnels en cas de défaut de maintenance et d'amortissement de ces investissements ?	<p>Est-ce que les recettes sont stables ou en croissance ?</p> <p>Est-ce que la volonté politique est suffisamment forte ?</p>	<p>Si :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les ressources financières propres et/ou externes sont assurées et couvrent une part importante des dépenses du service - les autorités politiques soutiennent le SAS 	<p>Existence d'une volonté politique</p> <p>Existence de ressources propres ou externes suffisantes</p>	<p>Entretiens avec des responsables et des bénéficiaires du programme</p> <p>Budget communal</p>

4. Efficience	<i>Sous-questions</i>	<i>Hypothèses</i>	<i>Indicateurs</i>	<i>Sources de vérification</i>
4.1. En quoi la disponibilité des ressources humaines affectées localement correspond au rythme de mise en œuvre du PCIC ?	<p>Est-ce qu'il y a une volonté politique pour libérer du temps des agents pour le PCIC ?</p> <p>Est-ce que le nombre d'agents dédiés au PCIC correspond à l'ampleur de la charge de travail du PCIC ?</p> <p>Est-ce que les délais sont respectés ?</p> <p>Est-ce que le suivi du PCIC est réalisé au niveau communal et national ?</p>	<p>Si :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les autorités communales accordent du temps de travail pour la mise en œuvre du PCIC - les tâches et missions du PCIC des agents sont formalisées - les agents impliqués dans le PCIC ne sont pas surchargés 	<p>Inscription de lignes budgétaires spécifiques</p> <p>Mention du PCIC dans les descriptions de fonction (fiches de poste)</p> <p>Décalage entre délais prévu et réalisé</p> <p>Instruments de suivi mis à jour</p>	<p>Analyse des documents de projet</p> <p>Entretiens avec des responsables du programme</p> <p>Indicateurs de suivi</p>
5. Pertinence	<i>Sous-questions</i>	<i>Hypothèses</i>	<i>Indicateurs</i>	<i>Sources de vérification</i>
5.1. Dans quelle mesure les objectifs du PCIC répondent-ils à des besoins et priorités du contexte actuel et futur des bénéficiaires ?	<p>Est-ce que les besoins et priorités identifiés au démarrage du PCIC répondent au contexte actuel et futur des bénéficiaires ?</p> <p>Est-ce qu'une adaptation a été effectuée ou prévue en cas de décalage ?</p>	<p>Si :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les besoins et priorités sont toujours d'actualité - la stratégie et le plan d'action ont été révisés en fonction des changements survenus 	<p>Lien cohérent entre diagnostic et planification</p> <p>Révision et mise à jour du PCIC effectuées</p>	<p>Analyse des textes de référence</p> <p>Entretiens avec des responsables du programme</p>
6. Impact	<i>Sous-questions</i>	<i>Hypothèses</i>	<i>Indicateurs</i>	<i>Sources de vérification</i>
Proposition d'une méthodologie qui permette d'identifier des pistes de mesure future d'impact				Entretiens avec les personnes à rencontrer listées ci-dessus

4. RAPPORTS PAYS

BENIN	(16p)
SENEGAL	(21p)
RDC	(21p)
MAROC	(24p)
BURKINA FASO	(16p)

Les rapports sont construits selon la même architecture

Résumé exécutif

Table des matières

Critères d'évaluation

- **Efficacité**
- **Cohérence externe**
- **Cohérence interne**
- **Durabilité**
- **Efficience**
- **Pertinence**

Recommandations générales

Conclusion

Annexes



Ciedel

juin
2022

RAPPORT D'ÉVALUATION FINALE DE LA PHASE 2017-2021 DU PROGRAMME FEDERAL DE COOPERATION INTERNATIONALE COMMUNALE (CIC)

RAPPORT PAYS

BENIN

POUR LE COMPTE DE L'UNION DES VILLES ET
COMMUNES DE WALLONIE (UVCW) ET DE
BRULOCALIS

RESUME EXECUTIF

Le présent rapport présente la synthèse de l'évaluation finale du Programme Coopération Internationale Communale (PCIC Bénin) 2017-2021, financé par la DGD, effectuée par le Ciedel du 21 au 26 février 2022.

L'objectif de l'évaluation commanditée à l'issue de l'exécution de la phase 2017-2021 du PCIC était double :

- Apprécier d'une manière indépendante, les résultats atteints par le programme en s'attachant à l'efficacité, la durabilité, l'efficience, la cohérence et la pertinence conformément aux bonnes pratiques de gestion communale,
- Produire des recommandations pour la mise en œuvre de la phase 2022-2026 du PCIC.

La mission a été réalisée à travers une approche impliquant l'ensemble des parties prenantes du PCIC, notamment les principaux acteurs communaux, de la coordination locale et des services déconcentrés de l'État. L'évaluation a été réalisée selon une démarche comprenant une phase préparatoire, une phase de collecte et d'analyse des données et une phase de rapportage avec un échantillonnage au niveau de quatre (4) communes représentatives de la diversité des communes impliquées dans le PCIC au Bénin. Pour un bon recoupement des informations collectées, plusieurs outils de collecte (guide d'entretien, fiche d'enquête, fiche d'organisation structurelle), ont été conçus et administrés sur le terrain. Au total, 43 personnes ont été interviewées. Quelques contraintes ont entravé le bon déroulement de la mission sans toutefois remettre en cause sa qualité. Il s'agit entre autres de l'indisponibilité de certains acteurs clés, de la faible disponibilité de certaines données, notamment celles relatives aux données fiscales, foncières et à l'état civil.

Les résultats de l'évaluation concluent à la pertinence du programme par rapport aux priorités nationales en matière de gouvernance locale, aux besoins des communes et aux attentes des citoyens. Le programme se trouve en effet en parfaite cohérence avec les politiques nationales (PAG, PONADEC) et les résultats attendus des stratégies et actions communales d'amélioration des conditions de vie des populations.

En termes d'efficacité, le projet affiche globalement des résultats satisfaisants dans le domaine de la mobilisation des ressources à travers la mise en place des guichets uniques. L'efficacité de l'état civil par rapport aux indicateurs de résultats est limitée du fait d'une recentralisation de l'exercice de la compétence par l'Etat central. Les actions de RFU n'ont pas encore abouti, le renforcement des ressources humaines communales reste faible et l'instabilité du personnel pose question sur la viabilité des services municipaux.

Au regard de la mise en œuvre du PCIC, malgré les efforts déployés, les communes visitées n'ont pas affecté de personnels suffisamment efficaces et n'ont pas ouverts de lignes budgétaires capables d'assurer pleinement le développement et la pérennité des services rendus aux populations.

La phase suivante du PCIC devra relever le défi d'accompagner les communes dans le renforcement des capacités des acteurs communaux (élus et agents), la mobilisation des ressources propres et une meilleure implication des services déconcentrés de l'État., mentionnée aussi dans la phase 22-26 du Programme.

SOMMAIRE

CRITERES D’EVALUATION	p. 37
- <i>Efficacité</i>	p. 37
- <i>Cohérence externe</i>	p. 39
- <i>Cohérence interne</i>	p. 40
- <i>Durabilité</i>	p. 41
- <i>Efficience</i>	p. 43
- <i>Pertinence</i>	p. 44
RECOMMANDATIONS GENERALES	p. 45
CONCLUSIONS.....	p. 45
ANNEXES.....	p. 46

CRITERES D'EVALUATION

EFFICACITE :

L'atteinte des objectifs du PCIC au regard du cadre logique pays

CONSTATS

La mission d'évaluation a permis de dresser les constats suivants :

- L'état civil existe dans toutes les communes et affiche une tendance à la modernisation - numérisation à Djidja, cartonnage et archivage réussis dans toutes les communes. Ils ne sont pas encore complets, mais sécurisés de nos jours par le truchement de l'Agence Nationale d'Identification des Personnes (ANIP).
- Le degré de mobilisation des ressources financières propres à travers l'installation des guichets uniques est très acceptable- toutes les communes ont doublé leurs recettes non fiscales depuis l'avènement des guichets uniques et sécurisé les tickets de placement qui autrefois étaient trafiqués par des indélébiles dans ces communes
- En revanche le registre foncier sécurisé, actualisé, permettant d'augmenter les recettes n'existe dans aucune des quatre communes enquêtées
- Les administrations communales apparaissent peu fonctionnelles en raison de l'insuffisance et de l'instabilité des cadres
- La sécurisation des données, surtout foncières, reste faible dans toutes les communes

Tableau de synthèse d'appréciation des acquis par commune

	ABOMEY	AGBANGNIZOUN	ZAGNANADO	DJIDJA
RFU	Pas fonctionnel	Pas fonctionnel	Pas fonctionnel	Pas fonctionnel
ETAT CIVIL	Cartonnage et archivage	Cartonnage et archivage	Cartonnage et archivage	Numérisation
GUICHET UNIQUE	Fonctionnel	Fonctionnel	Fonctionnel	Fonctionnel
GRH	Bien engagée	Faible implémentation	Faible implémentation	Faible implémentation

ANALYSE

Le PCIC a connu des perturbations dans sa mise en œuvre pour plusieurs raisons.

- Au niveau des RFU les études d'actualisation ne sont pas finalisées par les cabinets en charge de la mission, par conséquent les RFU ne fonctionnent pas.
- Au niveau de l'état civil, l'État central à travers une nouvelle réforme en cours dans le secteur (compétence déléguée oblige) a installé des Terminaux d'enregistrement et des Points Focaux dans les communes voire dans certains arrondissements en relation avec l'Agence Nationale de l'Identification des Personnes (ANIP).
- Concernant le guichet unique, on note de bons résultats avec des recettes doublées partout. En revanche on remarque aussi des situations d'indisponibilité de fournitures bureautique (papier, encre...), de faible motivation des guichetiers (permanences des guichetiers non rémunérées), qui affectent le fonctionnement permanent du dispositif.
- Quant à la gestion des ressources humaines on note une faible implémentation interne du dispositif, liée à un manque de budget en fin de phase de mise en œuvre, de même qu'une appropriation assez médiocre de la formation reçue sur la GRH en dehors d'Abomey où le coordonnateur local est en charge. Cette situation est renforcée par le gel de recrutement au niveau des communes ordonné par l'État.
- Certaines activités du PCIC ont été suspendues ou très perturbées par l'arrivée de la pandémie et des contraintes sanitaires du Covid19, par la restriction budgétaire décidée par le bailleur en 2019 qui a diminué

de près d'un tiers la dotation du PCIC et par des changements de maires à la tête de toutes les communes visitées.

AVIS EVALUATIF

Du point de vue de l'efficacité le PCIC a été opérationnel et a abouti à des résultats concrets et appréciables au niveau des 4 communes concernant les guichets uniques.

En revanche, concernant les autres services (RFU, état civil, GRH), bien que les communes disposent d'outils techniques de gestion communale, ils sont peu fonctionnels, laissant craindre le risque d'un manque de viabilité de ceux-ci malgré les opportunités d'autonomisation qu'offre le PCIC.

La mise en œuvre de ces services a été également freinée par le contexte politique national avec les réformes de l'État diminuant l'indépendance des communes en termes de gestion de ces services.

Enfin, la gouvernance du PCIC souffre de la disponibilité effective des cadres affectés au programme. Le contexte politique local est resté peu favorable dans la majorité des communes, caractérisé par des mutations et départs de cadres communaux après l'arrivée des nouveaux maires à la tête de toutes les communes visitées avec un handicap pour la conduite et l'ancrage réel des activités du PCIC.

Il est important de noter que le programme, prévu au départ pour 5 communes, a été élargi ensuite à 13, sans qu'il soit possible d'ajuster l'enveloppe budgétaire initiale à la nouvelle situation. De plus, le PCIC s'est arrêté dès 2020 et n'a pu être mené à terme à cause de la restriction budgétaire impactant de près d'un tiers du budget. En résumé, les objectifs du PCIC du point de vue de l'efficacité ne sont atteints que partiellement au regard des ambitions du programme. Ce qui s'explique principalement par des raisons externes au PCIC :

- Un budget disponible inférieur au budget sollicité,
- Une dynamique de recentralisation de l'Etat réduisant les compétences et l'autonomie communale,
- La pandémie qui a restreint la possibilité de mettre en œuvre certaines des activités prévues.

Possibilité d'amélioration de l'efficacité du PCIC dans le cadre de la phase 2022-2026

En s'appuyant sur les constats évoqués ci-dessus, il apparaît que le PCIC 2022-26 devra travailler davantage sur l'opérationnalisation effective des outils de gestion en cohérence avec les résultats des nouvelles réformes de l'État au niveau de l'administration communale. A ce titre, il est souhaitable d'attendre l'installation totale des nouveaux responsables des services communaux en cours de recrutement par l'État avant le démarrage effectif du PCIC, car aucun des responsables des services actuels ne sera plus en fonction d'ici juillet 2022 au plus tard, selon le planning de la réforme en cours.

Il faut donc s'appuyer sur ces nouveaux cadres communaux et bien les former sur le contenu, les procédures et démarches pour la mise en œuvre de la phase suivante du PCIC, à travers le renforcement et l'exploitation des outils de gestion plus appropriés et le développement d'une communication interne et externe autour du PCIC sans oublier de rendre la coordination locale plus opérationnelle.

En résumé, le programme sera plus efficace s'il maintient et renforce son approche pays, forme à nouveau les agents ainsi que les élus, et utilise une planification plus adaptée à la nouvelle réforme des collectivités en cours au Bénin.

COHERENCE EXTERNE :

Cohérence des actions du PCIC avec les politiques nationales

CONSTATS

On observe une complémentarité en termes d'objectifs entre le PCIC et le Programme d'Action du Gouvernement, à travers le Programme National de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) en matière de transformation sociale et de gouvernance territoriale. Ce programme impulse le développement à la base, qui intègre la « *Création des conditions institutionnelles et organisationnelles d'un développement territorial durable et équilibré reposant sur une gouvernance locale concertée et sur la valorisation des potentialités des collectivités territoriales afin de dynamiser le développement à la base.* » (Extrait PONADEC 2013-2018). En ce sens il est parfaitement en phase avec les orientations et la philosophie du PCIC.

ANALYSE

Le programme selon les différents témoignages des acteurs et des documents de politique nationale, répond à la fois aux besoins nationaux et locaux de développement à la base.

C'est un instrument d'accompagnement de la dynamique territoriale inclusive qui met l'accent sur la satisfaction indirecte des besoins des citoyens. Le PCIC représente donc une valeur ajoutée par rapport aux politiques nationales portée par la PONADEC à travers ces objectifs spécifiques :

- *Mettre en œuvre une politique d'aménagement du territoire harmonieuse et équilibrée, intégrant l'ensemble du territoire national pour atteindre un développement durable et équitable.*
- *Assurer la mise en œuvre des principes de bonne gouvernance territoriale par une administration modernisée et efficace.*
- *Réduire le niveau de pauvreté par l'amélioration de l'accès aux services de base et la valorisation des potentialités économiques des communes.*

AVIS EVALUATIF

Les activités du Programme découlant des orientations nationales participent à la mise en œuvre des politiques communales avec une attention sur les perspectives des réformes en cours dans le secteur de la décentralisation au Bénin.

L'État béninois affiche une orientation globale d'amélioration des recettes et une identification crédible et plus fiable des personnes par un état civil performant (création de l'ANIP). Ainsi les actions du PCIC en matière de guichet unique, de RFU et d'état civil convergent bien avec les orientations de l'État.

Le contexte politique du Bénin à travers les grands principes de démocratie (multipartisme intégral, séparation des pouvoirs, organisation des élections régulières et à bonnes dates avec le renouvellement des instances et organes de décisions tant au niveau local que national), la sécurité relative et la paix constituent des gages de stabilité pour la conduite et l'ancrage du PCIC 2022-26.

RECOMMANDATIONS

La prochaine phase du PCIC gagnera en efficacité si elle recherche une synergie entre politique nationale et politique communale de mobilisation financière, gestion foncière, de développement et sécurisation des actes d'état civil et de gestion des ressources humaines. Concrètement, avant le démarrage des activités du PCIC 2022-26, il faudrait opérer un recadrage sur le contenu initial (relecture du programme) par rapport aux grands axes de la réforme de la décentralisation en cours au Bénin. Cela pourra être organisé dans le cadre des ateliers d'informations et de révision du document de PCIC 2022-26.

Une attention toute particulière devra être portée aux évolutions des orientations et de la politique nationale d'appui à la décentralisation, qui au regard de la PONADEC, peut amener à des dynamiques de recentralisation en particulier par le développement d'agences nationales.

COHERENCE INTERNE :

Convergence de la stratégie et des actions du PCIC avec celles menées par les communes en dehors du programme

CONSTATS

Les nombreux témoignages récoltés lors des entretiens soulignent que les actions du PCIC s'inscrivent directement dans les PDC des quatre communes respectives et les orientations stratégiques des communes. On note comme priorités dans les PDC, l'inscription de diverses activités qui concourent à l'amélioration des recettes et des services rendus aux populations.

Les activités en lien avec le RFU, l'État Civil, le guichet unique et le renforcement des ressources humaines des communes participent à une dynamique qui intègre parfaitement la synergie d'actions avec plusieurs autres partenaires des communes (UNICEF, UE, PAM, Plan Bénin, Coopération Suisse, GIZ...) à l'instar du PCIC.

ANALYSE

Le modèle d'élaboration et de pilotage du PCIC - la promotion d'une approche participative et intégrée et d'outils de gestion organisationnelle et humaine renforçant le fonctionnement des communes - en cohérence avec les PDC constitue un gage de cohérence des actions et interventions des partenaires potentiels agissant dans les mêmes domaines du programme.

AVIS EVALUATIF

Le PCIC apparaît comme un levier dont la capitalisation pourra drainer plus de partenaires dans le temps. La dynamique impulsée par le PCIC pour l'accompagnement des communes à l'autonomisation est une stratégie en complémentarité avec des PDC dont les volets de mobilisation des recettes occupent une place importante et prioritaire.

Les objectifs et actions du PCIC et du PDC sont convergents mais on peut regretter néanmoins que ces deux programmes ne s'inscrivent pas toujours dans un même agenda, en raison de la difficulté de réajuster la planification en cours de programme.

RECOMMANDATIONS

La mise en œuvre du PCIC 2022-26 gagnera en cohérence par l'organisation des séances de concertations périodiques avec les autres partenaires intervenants au niveau de chaque commune. On a noté que certains responsables de programme (GIZ, UNICEF, PLAN) qui sont dans la même commune méconnaissent l'existence du PCIC, ce qui ne favorise pas la synergie d'actions qui pourrait être profitable aux communes.

Il apparaît nécessaire pour le PCIC de travailler sur l'adhésion et l'intégration des activités du programme avec les Plans Communaux de Développement et de renforcer les capacités des agents communaux à construire des synergies avec les différents opérateurs présents sur les territoires. Aussi, l'accent sera-t-il mis sur la collaboration entre les divers partenaires (communications, partage d'expériences et d'apprentissage collectif, mise en synergie des actions).

DURABILITE :

Capacité des communes bénéficiaires d'assumer seules la durabilité des services développés grâce aux compétences nouvelles acquises dans le programme

CONSTATS

Les constats concernent :

Les élus :

- Globalement l'engagement des élus reste insuffisant. On constate un faible portage politique à Abomey et Djidja.
- Par endroits le succès du PCIC (Agbangnizoun, Zagnanado) est favorisé par le contexte et la volonté politique des élus.

Les agents :

- La maîtrise technique par les agents est une réalité, mais ils sont instables, mal répartis ou porteurs d'autres charges dans le cadre du programme.
- Comme ils assument d'autres responsabilités, il leur reste peu de temps à consacrer au PCIC.

Les services publics :

- La mise à jour des bases de données du RFU n'existe pas.
- Pour l'état civil, la mise à jour réelle n'est pas constatée.
- On note aussi un manque de plans ou d'outils d'aide à la planification et de suivi des actions en matière de RFU, GRH, État Civil, guichet unique.
- Les affectations budgétaires aux services publics locaux existent réellement au niveau des budgets communaux de même que les dotations pour amortissement (reste un suivi des réalisations).
- Les matériels acquis dans le cadre du PCIC (motos, ordinateurs, imprimantes...) sont en majorité fonctionnels et utilisés par les bénéficiaires, en revanche on note l'insuffisance en termes de fonctionnement (encres, feuilles, rouleaux pour impression des factures...) par endroit.
- Les critères et indicateurs de durabilité du programme n'ont pas été élaborés dans les communes visitées.

ANALYSE

Les élus :

- Le manque d'implication des élus s'explique par un déficit de leur appropriation du programme

Les agents :

- La maîtrise technique par les agents est une réalité car plus des 2/3 des cadres disposent des compétences techniques pour la mise en œuvre des actions du PCIC
- Concernant la surcharge, on note des cumuls de responsabilités dans les communes de Djida, Agbangnizoun et Abomey par des agents qui s'investissent peu dans le PCIC par manque de temps.
- La faiblesse du budget du PCIC par commune semble expliquer aussi qu'elles n'en font pas une priorité au regard des financements apportés par d'autres partenaires financiers comme la Coopération Suisse ou la GiZ...

Les services publics :

- La mise à jour des bases de données du RFU n'existe pas car l'outil, la base de données est inexistante.
- Pour l'état civil, la mise à jour réelle n'est pas constatée en raison du changement concernant la reprise en main de l'état civil par l'Agence Nationale d'identification des Personnes
- Le déficit en matière de plans, d'outils de suivi et d'indicateurs de durabilité s'explique par le fait que ces outils sont peu utilisés et qu'il existe une faible culture d'opérer des ruptures par les élus (Maires, adjoints et conseillers) et agents qui ne prennent pas toujours des initiatives propres à assurer la pérennité des acquis des services.

AVIS EVALUATIF

Le PCIC a permis de renforcer les capacités techniques des agents, en revanche, ces derniers souffrent d'un manque de motivations – d'ordre financier ou politique - pour conduire durablement les différentes missions. Aussi, les élus ne soutiennent-ils pas assez les services publics locaux développés dans le cadre du PCIC en matière de pérennisation des acquis, équipements et entretien des biens même s'ils reconnaissent son utilité et son importance. L'État central dans sa poursuite des réformes accorde peu d'attentions au PCIC. Les échanges avec le chef du Service Planification et Aménagement Territorial de la préfecture du Zou montrent qu'il ignore l'existence du PCIC au niveau des communes dont il assure la tutelle.

On note ainsi que les agents formés ne sont pas toujours restés à leur poste (mutations en interne, absence au poste ou départs volontaires des agents à d'autres fonctions hors des communes...), les matériels fonctionnent avec peu d'entretien, de maintenance (contrats avec les informaticiens non renouvelés, des impayés pour les prestataires en informatique, des difficultés de fournir des intrants nécessaires...). Ces éléments montrent que la durabilité des acquis du PCIC reste à consolider.

Les élus sont visiblement convaincus de l'utilité des services publics locaux développés, notamment les guichets uniques qui rapportent des ressources directes aux communes, mais ils n'ont pas encore intégré le PCIC dans leur vision du futur de leur commune, en partie du fait de l'arrêt du programme en 2020, en même temps que les dernières élections municipales.

La durabilité des services développés reste compromise à cause des manques constatés supra en matière de portage politique par les élus, de motivation des agents, d'approvisionnement des services en consommable, de maintenance des matériels, d'inadéquation des locaux et surtout à cause de la mobilité des agents.

RECOMMANDATIONS

Renforcer la durabilité des services communaux mis en place ou développés dans le cadre du PCIC demandera dans la prochaine phase de :

- Appuyer les élus dans l'élaboration d'un projet municipal reposant sur le renforcement des services publics aux citoyens.
- Appuyer les élus et les services dans l'inscription de lignes budgétaires pour les dépenses liées au développement des services publics
- Comme prévu dans la phase suivante, s'assurer de l'implication de l'État notamment des services déconcentrés à travers les services les préfectures (SPAT), les Directions Régionales de l'Intérieur et de la Sécurité Publique (DRISP), les Directions Départementales du Plan et du Développement (DDPD), les Trésoreries Départementales (TD) et Trésoreries Communales (TC), lors de la mise en œuvre du PCIC 2022-26. Le renforcement de leur implication pourra se traduire par une meilleure information et sensibilisation sur le programme, et par l'organisation des formations à leur intention. Pour ce faire, faire appel à la coopération bilatérale pour compléter le budget pourrait être nécessaire.

Maintien opérationnel des nouveaux processus mis en place en cas de défaut de maintenance et d'amortissement de ces investissements

CONSTATS

Les élus :

- Existence d'une volonté politique mitigée

Le budget :

- Existence des affectations des lignes budgétaires dédiées aux services publics locaux (éclairage public, accessibilité, salubrité, eau hygiène et santé...) dans toutes les communes. En revanche les comptes de gestion montrent une faible réalisation (écart important entre prévision et réalisation).
- Inexistence de dotation pour amortissement des équipements et matériels du PCIC,
- Existence de ressources propres ou externes insuffisantes pour assurer la durabilité des acquis du programme.

Les équipements :

- Les matériels sont fonctionnels et utilisés avec un accent sur la faible dotation en intrants (papier, encre, imprimante...) pour les services de guichet unique, état civil, RFU.

- Non renouvellement des équipements du Programme (absence de lignes budgétaires dédiées).
- Faible entretien des équipements du PCIC dans toutes les communes.
- Absence de contrat de maintenance des équipements informatiques.

ANALYSE

La durabilité des acquis du PCIC repose sur la maintenance des équipements, sur la sensibilisation et l'appropriation par les élus et les agents des acquis du programme et une organisation structurelle fluide, combinant motivations et disponibilité des agents.

Or, la volonté politique est affaiblie par l'insuffisance des moyens financiers et des ressources humaines, et une ambiance politique interne à l'exécutif peu favorable. Il existe au sein des conseils communaux une difficulté à se mettre d'accord et travailler ensemble à cause des clivages politiques.

L'inexistence d'indicateurs de performance budgétaire sur les volets spécifiques de maintenance, de renouvellement des équipements, et de formation continue des agents affecte également l'atteinte des objectifs de durabilité du PCIC.

AVIS EVALUATIF

Globalement, les conditions assurant la pérennisation du PCIC dans les quatre communes ne sont pas réunies à ce jour. Les élus dont les ambitions sont grandes ont pris conscience de l'utilité des services mais disposent d'une faible marge de manœuvre en matière de mobilisation des ressources humaines, techniques et financières. Concrètement, la prise de consciences des élus et des cadres à travers des activités d'information et de communication reste un élément majeur à prospecter pour la pérennisation des acquis du programme dans la phase suivante. En termes de ressources financières, il apparaît un manque important permettant de pérenniser les nouveaux processus mis en place. Un défaut de maintenance et d'amortissement de ces investissements est constaté ce qui amène à la conclusion qu'il sera peu probable de pouvoir maintenir opérationnels les services développés en cas d'absence de continuité des appuis du PCIC ou d'autres partenaires financiers et techniques.

RECOMMANDATIONS

Il sera nécessaire d'appuyer les communes à développer une culture de l'entretien, du renouvellement des équipements et des matériels en s'appuyant essentiellement dans la phase 2022-2026 sur des indicateurs mesurant la dynamique d'amélioration continue, en mobilisant tous les acteurs impliqués (élus du Nord, cadres et élus du Sud surtout) pour leur expliquer les enjeux de la durabilité et les impliquer dans une démarche de pérennisation des acquis.

EFFICIENCE

Disponibilité des ressources humaines pour la mise en œuvre du PCIC

CONSTATS

La volonté politique

- Faible engagement politique pour laisser du temps agent pour le PCIC

Le budget

- Absence d'inscription de lignes budgétaires spécifiques pour la mobilisation du personnel dédié au PCIC,

La charge de travail

- Cumul de charges avec des délais plus ou moins allongés dans la production de rendus.
- Observation d'un grand décalage entre les délais prévus et les délais de réalisation des résultats.

ANALYSE

L'absence de l'inscription de lignes budgétaires spécifiques pour la mobilisation du personnel s'explique par le gel par l'État des recrutements dans les communes depuis 2018.

La gestion par le cumul de charges, aggravée par le gel des recrutements réduit sensiblement l'efficacité du programme.

Cette surcharge de travail ne permet pas aux agents exécutant les actions du PCIC de tenir les actions dans les délais impartis.

Quant à la volonté politique - même faible - de libérer du temps agent pour le programme, elle se heurte au manque de moyens humains.

AVIS EVALUATIF

La société South Research a souligné dans son évaluation externe intermédiaire, réalisée en 2019, des activités collectives du programme comme une avancée. Cette approche néanmoins ne semble pas suffisante, au vu des entretiens réalisés, pour combler complètement le gap entre les ressources humaines affectées localement au programme et le rythme de mise en œuvre du PCIC. La quantité de temps d'agent dédié au PCIC semble en effet inférieure à l'ampleur de la charge de travail inhérent du programme, ce qui rallonge les délais de réalisation des tâches, peu formalisés, avec un suivi faible au niveau communal.

Ainsi, l'efficience du programme mis en œuvre reste un point de vigilance qui nécessitera la définition des temps de charges des agents impliqués sur le PCIC et de requestionner la volonté politique des élus pour libérer du temps de ces agents dédiés pour le Programme.

PERTINENCE

Adéquation des objectifs du PCIC aux besoins et priorités du contexte actuel et futur des bénéficiaires

CONSTATS

- Le PCIC a été actualisé suivant les priorités des communes,
- Le PCIC reste en phase avec les besoins des communes béninoises et en lien avec leur PDC,
- Le PCIC est sensible aux problématiques de développement des communes, notamment aux questions foncières, de gestion des ressources humaines et de procédure d'identification administrative,
- Le PCIC est en phase avec les besoins des citoyens, bénéficiaires finaux du programme.

ANALYSE

Le PCIC contribue à l'autonomisation des communes telle affichée dans les PDC à travers les résultats des guichets uniques.

Le programme malgré quelques perturbations lors de sa mise en œuvre, correspond aux besoins des populations à travers les priorités des PDC des communes béninoises et par rapport aux objectifs de développement des communes en matière de gestion foncière, de mobilisation des ressources et d'identification des futurs contribuables. C'est pourquoi il a été actualisé pour coller d'avantage aux attentes et renforcer les acquis en lien avec les nouvelles priorités et dynamiques des communes.

AVIS EVALUATIF

Les objectifs du programme répondent bien aux besoins identifiés au démarrage. Le PCIC demeure pertinent par rapport aux enjeux de mobilisation des ressources et de compétences au niveau des communes soutenant le développement local (voir les priorités des PDC).

Les besoins et priorités identifiés au démarrage du PCIC continuent de répondre au contexte actuel et futur des bénéficiaires avec une adaptation effectuée à la phase 1, prenant en compte les changements intervenus au cours de la mise en œuvre du programme.

Il est à noter que même si la pertinence du programme reste la même concernant les besoins et les objectifs futures, les modalités de mise en œuvre changent avec les récentes réformes de l'Etat.

RECOMMANDATIONS

Il sera utile que le programme établisse des priorités de développement à la base tel que signalé dans le Programme d'Action du Gouvernement (PAG) et le document cadre de Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) révisé en 2016 à travers la déclinaison de ses résultats (R.09 ; R 10, R 13 et R 15).

Le PCIC 2022-26 devra surtout s'adapter aux exigences qu'induisent les nouvelles réformes en cours dans les communes (*État civil, Gestion foncière, finance locale, fiscalité locale, gestion des ressources humaines, coopération décentralisée, gestions des services de proximités, commande publique, planification locale...*).

RECOMMANDATIONS GENERALES

À l'endroit du PCIC

- Renforcer les capacités des acteurs communaux, particulièrement des nouveaux cadres dédiés à la mise en œuvre du programme ;
- Entretien et consolider les dynamiques de travail collaboratif créées entre les acteurs communaux ;
- Redynamiser la plateforme du PCIC ;
- Encourager davantage l'implication des autorités locales dans la mise en œuvre de la phase suivante ;
- Renforcer l'animation de la plateforme des acteurs du PCIC.

À l'endroit des communes

- Favoriser la synergie d'actions entre les parties prenantes du PCIC, notamment entre les acteurs communaux, départementaux et les acteurs belges ;
- Mener des actions de plaidoyers au niveau de l'État pour renforcer le cadre juridique et réglementaire de la coopération en matière de gestion foncière, RH, d'état civil et de guichet unique.

À l'endroit des agents techniques

- Sensibiliser les agents à la culture de durabilité ;
- Impliquer les autres services communaux non concernés par le PCI à la participation aux séances de formation.

CONCLUSIONS

Le PCIC, de part de son élaboration, son approche participative et son adoption d'outils de gestion de la gouvernance locale, reste un programme pertinent et innovant, cohérent et efficace en ce sens qu'il offre aux communes l'opportunité d'accroître leur autonomie financière et d'améliorer les services aux citoyens. Cependant, il est clair que la durabilité des activités du programme n'est pas assurée. Les changements récents en termes de politique de décentralisation de l'État présentent des exigences qui doivent faire l'objet d'une attention particulière avant le lancement de la phase 2022-26 du PCIC.

Afin de consolider les acquis du PCIC et de ce fait contribuer à une plus grande autonomisation des communes, il est suggéré d'investir en profondeur sur le renforcement des capacités dans la future phase et d'adopter un schéma simplifié de suivi et de pilotage du programme et des communes qui puisse être maîtrisé et utilisé par les élus et les agents et servir de base pour la mise en place de modalités de redevabilité en direction des citoyens.

Enfin il est indispensable pour le programme de s'assurer dans l'avenir l'implication des acteurs déconcentrés de l'État lors de sa mise en œuvre pour en faire des alliés, contribuant ainsi à la durabilité des services communaux appuyés par le PCIC.

ANNEXES

Chronogramme réalisé

Dates	Commune	Personnes à Rencontrer	Référent	Évaluateur (s)	Observations
21 et 22/02/2022	Abomey	<ul style="list-style-type: none"> • Maire • Adjoint au Maire • Chef d'Arrondissement Central 	Marc KPACTHA 97 09 59 90	Expert Alain-Maxime HONGBETE et/ou Dr Hospice HOUNYOTON	
22 et 23 /02/2022	Agbangnizoun	<ul style="list-style-type: none"> • Secrétaire Général • Chef Registre Foncier Urbain • Chef Service État Civil 	Pascal DOSSA 67 03 15 91		
24 /02/2022	Zagnanado	<ul style="list-style-type: none"> • Chef Service Finance • Élu délégué à la coopération décentralisée 	Henri HOUNTEWADAN 97 26 29 71		
25 et 26 /02/2022	Djidja	<ul style="list-style-type: none"> • Coordonnateur Local du PCIC • Chef Service Développement Local et Planification. • Receveur des impôts • Receveur percepteur • Chargé de la coopération décentralisée 	Cassien DOSSOUHOUAN 95 36 50 88		
	04	13 x 4 = 52	04	02	
Selon Disponibilité	Préfecture du ZOU	C/SPAT Préfecture et autres autorités préfectorales	Tout au long de la mission		

Tableau des personnes rencontrées

N°	Nom et Prénom	Fonction et ancienneté	Contacts	Remarques
ABOMEY				
1	KPATCHA B Marc	Coordonnateur Local CDRP		
2	HOLLO	SG		
	KPATINVO Valérie	Chef Service Affaires générales 6 ans	9630 07 90	
3	KPAKPA Bertin	Planificateur/ Chef RFU		
4	ANGO Sébastien	Chef Division État Civil et des Relations avec les usagers 14 ans	95 20 80 65	
5	AHOLOU Victorin	Chef Service Affaires domaniales et de l'environnement 11 ans	97 89 21 25	
6	GNIMAGNON Cécile	Régisseur des recettes (guichet unique) 12 ans	62 09 05 85	
7	DAGA A Bernardin	Directeur des Services Techniques 19 ans	96 12 94 24	
8	TOHOZIN Camille	Pdt Commission Affaires domaniales et environnementales 1 an	97 25 18 26	
9	TCHEKPO Blaise	Chef d'arrondissement central Vidolé- 6ans	97 12 13 1	
10	FIOUNDE S. Jeanne	Secrétaire d'arrondissement 28 ans	95 36 59 11	
11	AHOKPOSSI Mathurin	Chef Service Planification Administration Territoriale (Préf du Zou)	96 71 94 99	
12	DJEDOU K Antoine Louis	Maire d'Abomey 2 ans		
AGBANGNIZOUN				
1	DOSSA Pascal	Coordonnateur Local PCIC / SG Mairie 15 ans	67 03 15 91	
2	KOUHOLI O. Clétus	Maire (2 ans)	97 25 52 49	
3	GBOLI- HONON Gaspard	Ancien Maire / chef d'arrondissement central 14 ans	95 71 30 56	
4	HOUNLELOU Franck	Chef Service Affaires domaniales et Environnementales / CS RFU 13ans	94 55 99 46	
5	KOTO Cossi Blaise	Chef Service Affaires Générales/ Responsable État Civil 19 ans	61 61 69 39	
6	DEVO Armand	Chef Service Technique 9 ans	94 81 81 97	
7	GBEDE Hermione	Chef Service Affaires Économiques / Régisseur des recettes 14 ans	95 56 65 11	
8	AVALIGBE C. Ambroise	Trésorier Communal (Chef de poste) 13 ans	96 47 69 76	
9	Dossou Bénie	Assistante du SG		
ZAGNANADO				
1	HOUNTEWADAN Henri	Coordonnateur Local PCIC / CSAF – 11 ans	97 26 29 71	
2	AHOLOUKPE Y Victor	2 Adjoint Maire- 2 ans	95 40 07 60	

3	KENOUKON Fabrice	Ancien Chef État Civil		
4	HOUEDOHOUNDE Prisca	Responsable Archives État civil 11 ans sur poste		
5	Tovodounon H Mathieu	Chef Service Affaires Domaniales / CS RFU 2 ans	95 15 17 47	
6	HOUEMAVO Alain	Régisseur des recettes 9 ans	96 10 41 41 16	
7	HOUENDO A. Bernadette	Archiviste 20 ans		
8	MISSEGBETCHE Inès	Planificatrice 9 ans	97 02 85 99	
9	LAHAMIE Sanata	Secrétariat Général		
DJIDJA				
1	BEHANZIN D Rémi	Secrétaire Général Mairie 1 an	66 30 22 04	
2	GLEGBETO Dénis	Maire 2ans	94 94 04 04	
3	ALLO Dieu Donné	2 ^{ème} Adjoint Maire 2 ans	95 15 30 51	
4	DOSSOUHOUAN Cassien	Coordonnateur Local PCIC/ Chef Division Coopé décentralisée 13 ans	95 36 50 88	
5	FANDOHAN Brice	Régisseur des recettes 13 ans	95 86 49 95	
6	LOKONON Ida	C/SAF 5 ans	95 52 20 48	
7	SESSOUKPE Blandine	Caissière guichet unique 18 ans	95 37 86 16	
8	ESSE S G Aline	C/SAG 13 ans	97 57 74 19	
9	DANNOUDO Sébastien	Chef Service Développement Local & Planification 14 ans	97 22 63 70	
10	AGBODOSSINDJI Corneille	Chef Service Technique	96 81 28 44	
11	KOTCHENIN S Pierre	Recette des impôts 16 ans	95 53 59 19	
12	ZATTA Parfait	Chef Service Affaires Domaniales Environnementales /CSRFU 5ans	95 15 69 40	
13	HOUANGNI Raymond	Chef Service État Civil 10 ans	67 41 77 25	

GUIDE D'ENTRETIEN BENIN

- Commune :
- Noms et Prénoms :
- Poste :
- Ancienneté :
- Contacts :

Efficacité	
Dans quelle mesure le CIC a-t-il atteint ses objectifs ? Points de vérification : <ul style="list-style-type: none"> - 1 RFU couvrant le ¼ du territoire - 1 EC mis à jour depuis au moins un mois et sécurisé - Stabilité ou augmentation des recettes communales - Description de fonction à jour - Stabilité du personnel - Volonté politique de soutien 	
Recommandations pour améliorer l'efficacité de la phase 2022-26 ?	
Cohérence	
En quoi les actions du CIC sont-elles cohérentes avec les politiques nationales ? Points de vérification : <ul style="list-style-type: none"> - Comparaison entre les priorités nationales et les composantes locales sur la période du CIC 	
En quoi la stratégie et les actions du PCIC convergent-elles avec celles menées en dehors du programme par les communes ? Points de vérification : PDC	
Recommandations pour 2022-26 ?	
Durabilité	
Dans quelle mesure les communes peuvent assumer seules la durabilité des services développés dans le programme ? Points de vérification : <ul style="list-style-type: none"> - Formation des agents et turn over - Mise à jour des BD - Fonctionnement du matériel - Engagement des Elus - Evolution de l'affectation budgétaire 	
Dans quelle mesure les nouveaux processus mis en place peuvent-ils être maintenus opérationnels dans le futur ? Points de vérification : <ul style="list-style-type: none"> - Existence d'une volonté politique - Existence de ressources internes/ext suffisantes 	
Recommandations pour 2022-26 ?	
Efficience	
Quelle est la disponibilité des ressources humaines affectées à la mise en œuvre du PCIC ? Points de vérification : <ul style="list-style-type: none"> - Volonté politique pour libérer du temps agent - Présence de ligne budgétaire spécifique - Mention PCIC dans les descriptions de fonction (fiches de poste) - Décalage entre délais prévu et réalisé 	
Recommandations pour 2022-26 ?	
Pertinence	
Dans quelle mesure les objectifs du programme de CIC répondent-ils à des besoins et priorités du contexte actuel et futur des communes ? Points de vérification : <ul style="list-style-type: none"> - Les besoins et priorités sont toujours d'actualité - Révision, mise à jour de la stratégie et du plan d'action 	
Recommandations pour 2022-26 ?	
Observations	

Fiche de mission

Pays :	Bénin
Méthode de collecte de données :	In situ, entretiens semi-directif, focus group, analyse documentaire, approche plutôt qualitative n'excluant pas le quantitatif
Expert local (CV joint) :	M. Alain Maxime HONGBETE
Date et nombre de jour de la mission :	8 jours entre le 07 et 21 février 2022
Échantillonnage :	<p>Critères proposés :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Diversité des thématiques dans lesquelles la Commune choisie a joué un rôle significatif - Accessibilité <p>Agbangnizoun - Fiscalité Abomey - GRH Djidja - Gestion foncière Zagnanado - Fiscalité, Sécurisation</p>
Personnes à rencontrer :	<ul style="list-style-type: none"> - des responsables politiques locaux - un point focal identifié - les coordinateurs locaux, pour chaque commune - les référents thématiques - des responsables des Services communaux bénéficiaires - des personnels communaux actif sur le terrain ; - personnel en charge à l'UVCW



Ciedel

juin
2022

RAPPORT D'ÉVALUATION FINALE DE LA PHASE 2017-2021 DU PROGRAMME FEDERAL DE COOPERATION INTERNATIONALE COMMUNALE (CIC)

RAPPORT PAYS

SENEGAL

POUR LE COMPTE DE L'UNION DES VILLES ET COMMUNES
DE WALLONIE (UVCW) ET DE BRULOCALIS

RESUME EXECUTIF

Principe méthodologique

Cette évaluation finale du Programme Coopération Internationale Communale (PCIC Sénégal) 2017-2021, financé par la DGD, s'inscrit dans une logique de redevabilité et d'amélioration continue.

Ainsi, l'objectif de l'évaluation commanditée Brulocalis et UVCW était double :

- Mesurer l'efficacité, la durabilité, l'efficience, la cohérence et la pertinence du programme dans la perspective d'une autonomisation des développés dans les communes bénéficiaires,
- Proposer des recommandations pour la phase 2022-2026 du PCIC

La méthode a été basée sur une logique qui lie questions évaluatives (et sous-questions), hypothèses de réponses aux questions, et indicateurs permettant de valider ou d'invalider les hypothèses. Compte tenu des conditions de réalisation, l'évaluation a privilégié une approche qualitative centrée sur l'analyse des indicateurs qualitatifs apportés par les différents acteurs interviewés individuellement ou en focus group mais en la croisant avec une analyse bibliographique et des observations de terrain.

L'évaluation s'est déroulée au Sénégal dans les 4 communes entre le 18-19 février et le 05-12 avril 2022.

Constats

Dans les communes il n'y a pas eu de nouveau service créé mais l'existant est amélioré, les recettes ont augmenté, les états civils sont fonctionnels, numérisés ou en cours de l'être, des audits et des formations ont été organisés, les BDL sont fonctionnels, des projets économiques ont été initiés ou accompagnés, et deux FCDL sur quatre sont opérationnels. Le relevé cadastral, le plan de communication et la collaboration entre S/S et N/S présentent des manques

Les orientations du PCIC convergent avec celles du PACASEN et des PDC des communes, les services créés ou soutenus sont pérennes, à condition de renforcer l'aspect de l'amortissement des équipements.

Le personnel n'est pas surchargé par les tâches du PCIC, et le programme correspond aux attentes des communes.

Avis évaluatif

Les conclusions de l'évaluation montrent que le PCIC est efficace et a atteint majoritairement les objectifs fixés, à part les quatre activités citées ci-dessus. Le programme est bien avancé, les retards sont dus essentiellement à la pandémie de Covid, aux élections municipales et aux difficultés de gestion financière inhérentes aux contraintes liées aux circuits bancaires et à la coopération avec des collectivités locales étrangères.

Le PCIC est jugé cohérent avec les principaux documents d'orientation locaux et nationaux. La durabilité des services est assurée par les communes, grâce en partie à l'amélioration des ressources internes. Le point faible reste l'amortissement et la maintenance du matériel, qui ne sont pas encore inscrits dans les budgets ni ancrés dans les habitudes des collectivités.

Le programme est efficient dans la mesure où le personnel impliqué est libre d'effectuer son travail sans être surchargé, et il est pertinent car ses objectifs répondent toujours aux besoins des collectivités.

Recommandations

Les améliorations proposées peuvent se regrouper en trois grands thèmes :

- Celles qui concernent le fond du programme :
 1. La vision à long terme du PCIC à réaffirmer aux anciennes et nouvelles parties prenantes
 2. La priorisation des actions pour adapter le programme conséquent au budget limité
- Celles qui concernent la mise en œuvre opérationnelle du programme :
 3. La formation des élus et des agents à renforcer
 4. L'autonomisation des communes restant à consolider
- Celles qui concernent les procédures, méthodes et relations entre les différents acteurs du PCIC :
 5. Le fonctionnement à simplifier et à clarifier entre les différents partenaires S/S et N/S.

SOMMAIRE

CRITERES D’EVALUATION	p. 55
- <i>Efficacité</i>	<i>p. 55</i>
- <i>Cohérence externe.....</i>	<i>p. 61</i>
- <i>Cohérence interne</i>	<i>p. 62</i>
- <i>Durabilité.....</i>	<i>p. 63</i>
- <i>Efficienc e</i>	<i>p. 66</i>
- <i>Pertinence.....</i>	<i>p. 67</i>
RECOMMANDATIONS GENERALES	p. 68
CONCLUSIONS.....	p. 69
ANNEXES.....	p. 70

LISTE DES ACRONYMES

PCIC	Programme Coopération Internationale Communale
PACASEN	Programme d'Appui aux Communes et Agglomérations du Sénégal
CT	Collectivité Territoriale
BDL	Bureau de Développement Local
FCDL	Fonds Communal de Développement Local
PPP	Partenariat Public Privé
PSE	Plan Sénégal Emergent
PDC	Plan de Développement Communal
PGM	Programme de Gestion Municipale
TOC	Théorie de Changement
IOV	Indicateur Objectivement Vérifiable
UVCW	Union des Villes et Communes de Wallonie

CRITERES D'EVALUATION

EFFICACITE

L'atteinte des objectifs du PCIC au regard du cadre logique pays

CONSTATS

Afin de mesurer le degré de réalisation des objectifs du programme, il est nécessaire d'examiner chacun des composants du cadre logique qui compte plusieurs indicateurs permettant d'apprécier l'efficacité de la mise en œuvre du PCIC.

Augmentation de l'offre des services

Le programme a permis d'améliorer des services existants, comme par exemple l'état civil dans toutes les communes ou le recouvrement des recettes, notamment par des actions de sensibilisation au civisme fiscal et par l'informatisation de l'équipement ou la formation des agents.

A Grand Dakar par exemple, un point d'accueil et d'orientation a été organisé, en charge aussi de la gestion du courrier. Le mot « service » peut être utilisé ici dans la mesure où cela correspond à la définition qu'en fait le Larousse, un « ensemble des travaux effectués pour quelqu'un ».

Evolution des recettes

Globalement, d'après les documents officiels ou les déclarations des agents, les recettes ont augmenté dans la totalité des communes. Un manque de clarté existe cependant concernant la définition de ce que recouvre le mot recette dans le PCIC, car les impôts perçus et reversés par l'Etat sont aussi des recettes mais ne dépendent pas de la commune (apparemment ni la définition de l'assiette ni le taux d'imposition) et par conséquent le PCIC ne peut pas y exercer d'influence. Quant à la part exacte du PCIC dans l'accroissement des ressources de la commune, les données existantes ne permettent pas de la mesurer.

Les recettes externes ont été mobilisées également, notamment grâce au PACASEN qui a été lancé par l'Etat en 2018 dans les communes d'une certaine taille. Le PCIC a été un levier pour être éligible au PACASEN dont les objectifs « *améliorer le financement des CT, et relever la performance des CT pilotes, dans la gestion des investissements publics pour la fourniture de services locaux* » correspondaient bien avec les orientations du PCIC. En revanche, peu de ressource externe ont été collectées par d'autres biais que ce dispositif d'Etat, à part quelques projets ou initiatives développés avec le partenaire belge, hors CIC.

Relevé cadastral

Ce service n'a pas été mis en place, à part à Grand Dakar où une cartographie sur l'application *openstreet* existe et est mise à jour annuellement concernant le cadastre. Le coordinateur effectue ce travail, il en est responsable depuis le début en tant que chef de service technique.

Etat civil

Ce service existe dans les 4 CT, il est fonctionnel et équipé. Toutes les communes ont bénéficié des formations (en archivage, informatique, juridique...) mais les équipements informatiques ne sont pas encore opérationnels partout (à Léona par exemple, le matériel informatique acheté est en attente de l'installation d'un logiciel qui n'est pas encore acquis).

Audit organisationnel et formations

A part Léona, qui emploie seulement 8 agents, un audit a été réalisé dans les trois autres collectivités, dont les conclusions n'ont pas pu être consultées par l'évaluateur. Il est à noter que le PACASEN exige aussi la mise en œuvre de ces démarches.

Plusieurs formations ont été organisées, sur toutes les communes sur des sujets différents et variés, comme les droits et devoirs des agents, des élus, le budget participatif, le fonctionnement des

collectivités territoriales, la fiscalité, l'archivage, l'informatique, la décentralisation, le suivi-évaluation, la planification...

Plan de communication

Il n'existe de plan de communication comprenant une stratégie et un plan d'action dans aucune des communes visitées. Toutes disposent des outils, un site web ou une page Facebook, parfois d'autres outils de communication (affiches, radio locale communautaire, ...) mais sans s'appuyer sur une réflexion stratégique. Certains plans sont en préparation ou en attente de validation, mais au moment de la mission d'évaluation il n'existait pas de plan fonctionnel, validé.

Cadre de concertation

Un cadre de concertation est organisé dans toutes les communes, basé sur les conseils de quartier, à part Léona où des comités de village existent mais ils ne sont pas concertés dans le PCIC. A Mbour il existe un Cadre de Concertation Communal depuis 2013 en plus (dont le fonctionnement n'a pas pu être éludé), tandis qu'à Grand Dakar une association des délégués de quartier, couplée avec des conseils de quartier forment un ensemble cohérent.

Un FCDL est installé ou est en cours d'installation dans la totalité des communes. Il existe un grand décalage entre, par exemple, Grand Dakar où le fonds existe depuis 2012 et compte un budget de départ de 30.000€ monté progressivement à 100.000€, permettant de financer plus de 1400 porteurs de projet, et Mbour où le projet a été bloqué. Entre ces deux collectivités se trouvent Léona qui a lancé son FCDL en mars 2022 avec 30.000€, complétés par la mairie de 5 millions CFA en plus, pouvant soutenir une soixantaine de projets, et Marsassoum qui a signé une convention pour la mise en place et a commencé à recueillir les demandes de financement.

Développement économique

Plusieurs projets économiques sont menés dans les collectivités. Les BDL accompagnent les porteurs de projets et réalisent également des actions de développement économique, comme par exemple un Fora organisé à Mbour, la mise en place de plusieurs mini forums à Marsassoum, un foirail créé à Léona permettant d'augmenter les recettes par la même occasion, ou la réalisation de trois projets public-privé par Grand Dakar.

De plus certains BDL reçoivent les demandes de financement pour le FCDL et les orientent ensuite vers l'organisme de microfinance qui les gèrent localement.

En revanche, les BDL ne sont pas ou pas assez formés en développement économique pour pouvoir être plus efficace. Il manque des compétences en gestion et management, en élaboration d'un business plan, par exemple.

Collaboration entre communes

Plusieurs rencontres Sud-Sud ont été organisées, dont le nombre exact n'est pas maîtrisé par les coordinateurs qui déclarent des chiffres différents. Le nombre fixé au départ de 3 réunions physiques par an n'a pas été réalisé pour le volet Sud-Sud, ni pour celui du Nord-Sud, où 3 rendez-vous ont été prévus pour les 5 années du programme.

D'après les témoignages, des réunions à distance ont été tenues par visioconférence pour remplacer celles prévues en présentiel. Leur nombre n'a pas pu être identifié par la mission d'évaluation.

Au niveau Sud-Sud les échanges restent limités aux pratiques et échanges d'expériences et aux formations, les communes ont peu de projet commun. A noter quand même le projet commun concernant l'élaboration collective d'un Guide de procédures, un outil à la fois de capitalisation (mise en valeur de l'expérience de Gd Dakar, de l'ONG SOS FAIM) et d'outil d'aide à la mise en place des dispositifs FCDL dans les autres communes.

Tableau récapitulatif des constats :

	MBOUR	MARSASSOUM	LEONA	GRAND DAKAR
1. Un nouveau service social de base développé grâce au CIC ou amélioration de l'existant	Amélioration de services existant	Amélioration de services existant	Amélioration de services existant	Mise en place d'un point d'accueil et d'orientation, amélioration de l'existant
2. Evolution des recettes	Oui	Oui	Oui	Oui
3. Etat civil	Numérisation fonctionnelle	Archivage, ordinateurs achetés, formation faite, logiciel manque	Ordinateurs achetés, formation faite, logiciel manque	Numérisation fonctionnelle
4. Audit et formations	Oui	Oui	Oui	Oui
5. Dispositif de concertation	Conseils de quartier Cadre de concertation communal Budget participatif ¹	Conseils de quartier Budget participatif	Pas de cadre de concertation organisé	Conseils de quartier, association des délégués de quartier, Budget participatif
6. BDL	Fonctionnel	Fonctionnel	Fonctionnel	Fonctionnel
7. Forum et projets économiques	Plusieurs projets, fora	Plusieurs projets	Plusieurs projets	Plusieurs projets
8. FCDL	Non	Convention signée	Fonctionnel	Fonctionnel
9. Relevé cadastral	Non	Non	Non	Fonctionnel, mise à jour annuelle
10. Plan de communication	Non, mais plusieurs outils de communication	Non, mais plusieurs outils de communication	Non, mais plusieurs outils de communication	Non, mais plusieurs outils de communication
11. 3rdv/an S/S, 3 rdv N/S durant 2017-21	Non, pas le nombre prévu en présentiel, le nombre en distanciel n'a pas pu être mesuré ²			

ANALYSE

L'efficacité du programme montre une bonne progression dans plusieurs domaines. Les avancées concernent la plupart des domaines du PCIC.

1. L'amélioration des services existant, due aux formations proposées aux agents, à l'informatisation des services de l'état civil, du BDL, et au meilleur recouvrement des recettes a été soulignée par toutes les communes. La création de nouveaux services est une question plus complexe, les collectivités n'ont pas les ressources suffisantes pour la création de nouveaux services. Le maintien en l'état de l'existant exige en soi un effort déjà important. L'aménagement d'un point d'accueil et d'orientation à Grand Dakar est un élément positif, car avec peu d'investissement (une personne avec une table) la commune s'est créé une plus-value appréciable en termes de gestion des flux des administrés et de leurs requêtes, essentiellement orientées vers l'état civil.

¹ Au Sénégal, cela signifie de donner la possibilité aux citoyens d'exprimer leurs besoins/attentes lors de l'élaboration du budget, décidé par les élus. Ce n'est pas un fonds dont les habitants disposent pour leurs projets.

² Les personnes interviewées ont donné des chiffres non concordant sur le nombre de réunion réalisée

1. La collaboration L'évolution des recettes internes est une vraie avancée du programme. L'augmentation dans les quatre communes s'explique en grande partie par la sensibilisation réalisée sur le terrain (Mbour, Marsassoum, Léona), la formation des agents de recouvrement (Marsassoum, Léona), la création de commissions de finance et de fiscalité (une obligation), l'évaluation du potentiel fiscal (Grand Dakar, des efforts à Marsassoum et Mbour), le développement de projets économiques générateurs de ressources (par ex. : foirail à Léona, trois PPP à Grand Dakar, les projets soutenus par les BDL ou le FCDL qui paient des taxes).

S'il n'est pas possible de mesurer la part exacte du PCIC dans cette évolution, c'est par manque de données chiffrées et aussi en raison d'une certaine difficulté à apprécier le lien de cause à effet entre les activités du programme et l'accroissement des recettes, celles-ci étant influencées par plusieurs facteurs indépendants du programme.

Les recettes externes ont augmenté aussi, en grande partie grâce au PACASEN, dont ont bénéficié Mbour, Marsassoum et Grand Dakar. Si les communes ont pu être éligibles, c'est aussi grâce au PCIC qui a été un levier pour accéder au PACASEN. En revanche, il existe une faiblesse en termes de capacité de recherche de financement auprès des bailleurs de fonds internationaux. Les coordinateurs ne sont pas armés en veille et en montage de projet, ils ne connaissent pas les rouages et les possibilités que les pays étrangers, agences de coopération et banques internationales peuvent offrir pour le développement local.

A part Grand Dakar qui a sollicité des fondations, la mission d'évaluation n'a pas été en mesure d'identifier d'autres actions de fundraising auprès des bailleurs étrangers.

2. L'état civil a bénéficié d'une attention particulière dans le programme, d'où son évolution palpable dans la quasi-totalité des communes. Il s'agit d'un effet indirect lié à l'amélioration de l'offre de services. Les formations et l'informatisation ont permis une meilleure fiabilité, la limitation de l'émission de faux documents, l'amélioration des recettes perçues pour la délivrance des actes. En revanche, les services visités ont été submergés de demandes et de personnes en attente, même dans les villes où l'informatisation a déjà eu lieu, ce qui pose la question du manque de personnel affecté, et les moyens des communes à suivre l'évolution du service.
3. L'avancement de l'audit organisationnel et des formations est aussi remarquable. D'après les témoignages, les formations ont été très utiles, celles des agents mais aussi des élus des anciens exécutifs, avec une réelle plus-value en termes de fonctionnement des services et plus généralement de la collectivité. Si l'apport de cette activité a été jugé si positivement c'est parce qu'elle répond à un réel besoin dans un pays où le niveau de formation dans les collectivités reste bas, à part les cadres chef de service qui ont un niveau plus élevé.
4. La participation citoyenne à la vie publique et à la décision politique montre également un état d'avancement notable. Cela s'explique par plusieurs faits, dont la concordance du PCIC avec les orientations de l'Etat sénégalais qui favorise la mise en place de cadre de concertation dans les communes. Au Sénégal où le mouvement associatif est fort, soutenu par une démocratie bien ancrée, la participation de la population dans la vie des quartiers ou du village existe depuis longtemps, ce n'est pas un acquis récent. Le PCIC en bénéficie et renforce cette dynamique, ainsi que le PACASEN, définissant la concertation comme un critère d'éligibilité.
5. Un des acquis le plus notable du programme est la création des BDL, expérience unique au Sénégal d'après les témoignages des coordinateurs. Les maires, les élus et les chefs de services, ainsi que les agents rencontrés donnent une appréciation très positive de ce « couteau suisse » de la commune. C'est une bonne réponse à un réel besoin, adaptée à la réalité et aux contextes locaux, mais qui reste à renforcer, à professionnaliser, à rendre encore plus transversale. Une formation en continu, sur les matières évoquées dans les constats (gestion de projet, développement économique, etc.), sera à envisager dans le futur si le PCIC veut monter en puissance et renforcer la capacité des agents de ce service.
6. Fortement lié aux BDL, le développement économique a connu un certain succès aussi. Le soutien des élus bien affirmé et le dynamisme des coordinateurs en sont des gages de réussite. La réalisation, dans le cadre du programme, de plusieurs projets montre un chemin nouveau qui reste encore inexploré par des communes dont le développement économique figure dans les

compétences accordées par l'Acte III de la décentralisation. Des avancées réelles mais encore relativement timides témoignent des marges de manœuvre possibles à explorer et des opportunités à saisir, notamment au sujet du développement des PPP, où l'expérience de Grand Dakar pourra servir d'exemple.

Dans d'autres domaines, il reste encore à accomplir des tâches afin d'atteindre les objectifs fixés par le PCIC.

7. Intimement connecté au développement économique et aux BDL, la mise en œuvre de Fonds Communaux de Développement Local a rencontré plus de difficultés. Plusieurs explications sont avancées, notamment celle du coordinateur régional qui a évoqué le fait que ce soit une action commune dont la mise en œuvre a été bloquée, par manque de clarté sur qui devait élaborer le manuel de procédure. Finalement c'est lui-même qui a finalisé sa réalisation. D'autres explications concernent l'arrivée tardive des fonds de Belgique, le retard causé par la pandémie et les élections municipales. Il est vrai que l'opération est complexe avec l'intervention de gestionnaires de microfinance, le conventionnement, la mise en place des procédures et de l'information autour de l'action.

Le retard semble se combler au fur et à mesure de l'avancement des actions, et d'après les entretiens effectués au premier semestre, 2022 verra la mise en fonction des FCDL manquants.

8. Le relevé cadastral, réalisé uniquement à Grand Dakar, a rencontré des difficultés importantes. C'est aussi une action commune, et comme le FCDL, elle souffre apparemment d'un manque de clarté en matière de pilotage. Les mêmes explications que pour le FCDL peuvent être évoquées, en y ajoutant les faits que, d'une part, les trois autres communes n'étaient pas prêtes pour cette action, et que d'autre part, c'est une compétence de l'Etat, les agents manquent d'intérêt pour recouvrer les impôts locaux car ils ne sont pas « *intéressés* » (par une prime par exemple). L'action de Grand Dakar devrait servir d'exemple. La difficile collaboration avec le Trésor a été mentionnée aussi (Grand Dakar) : aucun retour aux demandes d'information répétées n'a été reçu concernant les revenus des impôts basés sur le foncier perçus sur la commune...
9. La seule activité prévue et qui n'a pas été mise en œuvre dans les CT concerne le plan de communication. Prévu mais pas validé ou pas élaboré, la cause principale de cet état de fait semble être les élections municipales. Une explication qui semble évidente, puisque la communication d'une collectivité est un acte éminemment politique propre à toute équipe municipale, mais qui cache une autre réalité. Il ne paraît pas très clair dans l'esprit des personnes interrogées que ce plan ne devrait pas être basé uniquement sur des outils mais aussi sur une stratégie de communication avec les enjeux, objectifs et actions utilisant les différents canaux de communication. Un manque de compétence en la matière et le peu de moyen permettant de recourir à des prestations extérieures, associés par endroit à une sous-estimation de l'importance de la communication, en sont des facteurs d'explication.
10. Entre communes S/S et N/S montre quelques lacunes aussi. Si les rencontres en présentiel ont été fortement affectées par la pandémie, l'activité a pu être poursuivie quand même par visioconférence.
Le plus important élément à traiter qui est apparu dans ce domaine concerne néanmoins tout autre chose que les rendez-vous manqués : Il s'agit du rôle et des moyens liés à la coordination régionale. Cette fonction ne semble pas claire, il existe un vrai problème de pilotage, en termes de transmission de rapports, de possibilité d'intervention dans le déroulement du programme et aussi concernant la possibilité d'avoir une coordination tournante entre les communes. Ce dernier point laissé initialement à l'appréciation des partenaires sénégalais demanderait éventuellement un arbitrage au niveau belge si un consensus ne peut être trouvé localement.

AVIS EVALUATIF

Concernant l'efficacité, le PCIC a en grande partie atteint ses objectifs au regard du cadre logique pays. L'examen des résultats du cadre logique montre que :

- Il existe des démarches opérationnelles mobilisant des ressources financières internes et externes contribuant à une augmentation des recettes dans les quatre communes,

- Des outils de gestion de ressources humaines, comme des audits et des formations ont été organisés, permettant de soutenir l'offre de services en matière d'état civil et de recouvrement des taxes, et de favoriser la mise en place d'un appui au développement économique,
- Un dispositif de concertation fonctionne sur trois communes permettant aux habitants et aux parties prenantes extérieures de participer au processus de développement local, mais sans avoir un plan de communication dûment établi,
- Les communes ont mis en place et consolidé les BDL, accompagnés des projets de développement économique et ont créé/ou sont en cours de créer un Fonds Communal de Développement Economique, déjà fonctionnel dans deux collectivités,
- Et les communes collaborent entre elles, organisent des réunions et partagent des expériences, même si les projets communs rencontrent des difficultés de réalisation.

Le rapport entre objectifs fixés et résultats obtenus par le programme est globalement positif, mais il reste encore à accomplir des efforts en matière d'installation des FCDL, de relevé de cadastre et de communication et collaboration entre communes S/S et N/S, ainsi qu'en mise en œuvre opérationnelle de l'informatisation du service de l'état civil. A noter que ce dernier n'était pas un objectif exprimé du programme.

Possibilité d'amélioration de l'efficacité du PCIC dans le cadre de la phase 2022-2026

Plusieurs points d'amélioration sont à proposer :

- Les relations en transversalité entre le BDL et les services municipaux restent à renforcer pour que le BDL ait une vision globale mais aussi puisse jouer un rôle de mise en relation et d'appuis aux services sectoriels,
- La répartition des fonctions et des responsabilités entre les villes sénégalaises, les villes partenaires en Belgique et Brulocalis demanderaient à être améliorées (notamment au sujet des actions communes),
- La connaissance et donc le suivi et le pilotage par les coordinateurs BDL des actions par des données objectives (évolution des recettes de l'état civil, évolution du budget de la commune...) sont à renforcer,
- Le manque de compétences dans certains domaines au niveau des coordinateurs et des BDL comme par exemple sur le développement économique, la gestion et le montage de projet, le suivi-évaluation, la planification, le fundraising... nécessiterait l'organisation de séances de renforcement des capacités et un suivi de celles-ci sur le moyen terme,
- Le décalage entre les ambitions fortes du programme et des acteurs sénégalais et le faible montant du budget alloué par commune pour réaliser des actions serait à examiner afin de rehausser le budget ou de baisser le niveau des attentes,
- Les procédures administratives contraignantes et la gestion des circuits budgétaires compliquée pour le décaissement devront être revues afin de les alléger,
- La coordination S/S gagnera en efficacité par la consolidation du rôle du coordinateur régional et en fluidifiant la circulation de l'information entre coordinateurs,
- Le niveau de connaissances et de compétences des nouveaux élus et des agents (décentralisation, droits et devoirs des élus, outils informatique, logiciel, finance publique, fiscalité...) nécessite de renforcer le volet formation,
- Le recensement des acteurs économiques dans les communes sera utile pour cartographier les différentes parties prenantes et pour mieux appuyer cette activité,
- Il sera opportun de fournir un moyen de transport pour le BDL et les agents de recouvrement à certains endroits où l'étendue de la commune le justifie.

COHERENCE EXTERNE

Cohérence des actions du PCIC avec les politiques nationales

CONSTATS

La convergence entre la politique nationale et le PCIC se mesure bien en observant les objectifs du PACASEN. Son objectif général concerne le soutien « *de la mise en œuvre de l'Acte III de la Décentralisation, en participant au développement des capacités de gouvernance et de financement des CT.* » Les Objectifs de Développement du Programme visent à « *améliorer le financement des CT, et relever la performance des CT pilotes, dans la gestion des investissements publics pour la fourniture de services locaux* ». Son thème transversal concerne la « *promotion de la participation citoyenne.* »

Comme le PACASEN, le PCIC intervient en matière de renforcement des capacités, il vise l'augmentation des recettes communales, le renforcement de la participation citoyenne, l'amélioration des conditions de vie des habitants des 4 territoires partenaires et le développement d'une meilleure offre de service destinée à la population.

Quant à l'Acte 3 de la décentralisation elle contribue au renforcement de l'aspect genre, qui est également un sujet de préoccupation du PCIC dont les publics cibles prioritaires parmi les bénéficiaires finaux sont les femmes et les jeunes.

ANALYSE

D'après l'analyse de la bibliographie et des entretiens réalisés, la convergence du programme avec les documents de politique nationale cités s'explique par plusieurs éléments. Le soin apporté lors de l'élaboration du PCIC qui était participatif et s'appuyait sur les besoins et contextes locaux est un point essentiel par rapport à cet aspect. Construire un programme « hors sol » loin du terrain et des préoccupations des bénéficiaires risque tôt ou tard de se confronter à la réalité et aux priorités du terrain.

Si le PCIC et les politiques nationales suivent les mêmes orientations, cela se confirme également par l'utilisation du logiciel PGM destiné à améliorer la gestion communale, par exemple à Mbour. La ville l'a déjà acquis mais le PCIC a permis de faire évoluer son utilisation qui était partielle, en raison des problèmes logistiques et de manque de compétences des agents, repérés et résolus par le programme. Le PCIC a permis aussi à certaines communes (Mbour et Grand Dakar notamment) de remplir les critères d'éligibilités du PACASEN et de bénéficier ainsi de ses apports. C'est une preuve de plus de la complémentarité de ces deux programmes.

En ce sens cette démarche de coopération sénégal-belge s'avère un outil de renforcement et d'opérationnalisation des politiques nationales permettant la mise en œuvre concrète des orientations décidées à l'échelle du pays.

AVIS EVALUATIF

A la lumière de ces constats et analyses, il apparaît que les actions du PCIC et les politiques nationales suivent les mêmes ambitions de développement. Les orientations définies au niveau du pays et celles du PCIC s'inscrivent dans une convergence durable, dans la mesure où les différents documents de référence (PACASEN, PSE, Acte 3 de la décentralisation) ont été élaborés et votés. A l'instar d'autres pays de la zone sahélienne, le Sénégal est un pays sûr qui ne risque pas, en principe, de changer ses orientations de politiques nationales pour la période qui concerne la phase suivante du PCIC.

Comme le programme 2022-2026 se base sur les mêmes lignes directrices que la phase précédente, la convergence sera assurée avec les orientations politiques nationales en termes de développement local qui resteront stables et constants pour les années à venir.

Ainsi les objectifs du PCIC visant la mobilisation de ressources financières endogènes et exogènes, le soutien de l'offre de services et la stratégie de développement local durable, l'association des acteurs locaux au développement économique et la consolidation de l'offre de services et des outils d'appui au développement économique local ont été et seront cohérents avec les objectifs nationaux du Sénégal.

RECOMMANDATIONS

D'après les témoignages, le PACASEN adapté aux plus petites communes rurales se met en place. Si cela s'avère opportun, il sera intéressant de renforcer encore cette cohérence et d'améliorer la convergence pour que tous les partenaires, notamment Léona, puisse profiter des apports de cette politique.

En ce sens, il sera judicieux d'examiner de plus près les conditions qui restent à remplir pour bénéficier de ce programme national et de mettre l'accent sur ces éléments dans le cadre du PCIC.

COHERENCE INTERNE

Convergence de la stratégie et des actions du PCIC avec celles menées par les communes en dehors du programme

CONSTATS

Les ambitions du PCIC de renforcer la capacité financière, la qualité des services publics, le développement économique et la participation citoyenne se retrouvent dans les stratégies et plans d'actions des PDC des communes sénégalaises partenaires.

La complémentarité est telle que le PCIC permet par son apport en moyens humains, financiers et matériels de réaliser certaines des actions inscrites dans les PDC.

Deux exemples méritent d'être cités à ce sujet. Le premier concerne le volet formation du PDC de Mbour qui a pu être mis en œuvre grâce à l'appui du programme CIC. Cela englobe plusieurs formations déjà mentionnées dans ce rapport.

Le deuxième exemple concerne la construction du foirail à Léona qui a été inauguré fin 2021 et rendu opérationnel au mois d'avril 2022. C'est une réalisation très importante pour la municipalité car elle permet non seulement d'offrir un espace sécurisé aux vendeurs et acheteurs de bétails mais aussi elle rapporte une somme considérable au budget communal, ce qui correspond aux objectifs du PDC en même temps que ceux du PCIC.

ANALYSE

Au vu des besoins considérables que les communes sénégalaises rencontrent, et considérant que les PDC se basent sur ces besoins, les orientations et actions du PCIC ne pouvaient qu'être complémentaires. Comme déjà mentionné plus haut, dans la mesure où le PCIC a été coélaboré avec les partenaires locaux, avec une attention particulière portée à leurs priorités, la convergence des stratégies et objectifs des politiques locales et les orientations et activités du PCIC devait être assurée. De plus, comme les PDC ne peuvent que s'inscrire dans les grandes orientations nationales comme le PACASEN et le PSE, et comme le PCIC est compatible avec ces politiques, il en découle que les PDC et le PCIC sont aussi logiquement compatibles et cohérents entre eux.

AVIS EVALUATIF

Les éléments cités ci-dessus montrent que la stratégie et les actions du PDC sont complémentaires avec celles du PCIC. Elles s'inscrivent dans le même calendrier et bénéficient aux yeux des élus et des agents de la même priorité.

Dans certains contextes particuliers le PCIC semble même prendre le dessus vis-à-vis du PDC en termes d'agenda. C'est le cas par exemple à Léona, où le BDL et son coordinateur fait avancer son programme, tandis que le PDC ne progresse guère pour des raisons de disponibilité et de compétence de son responsable.

Léona est aussi le parfait exemple de complémentarité car à cause du manque structurel de personnel dans les services de la mairie, le coordinateur, et les autres agents, interviennent en appui au service de l'état civil, constamment surchargé de travail.

RECOMMANDATIONS

Afin de renforcer la complémentarité du PCIC avec le PDC, il sera nécessaire de réaliser une lecture croisée des documents de la phase 2022-2026 du PCIC et des PDC. Il ne semble pas que tous les acteurs responsables de ces démarches connaissent bien les axes de travail des autres.

Il sera certainement important d'aller même plus loin et de se baser sur le PDC pour définir les activités du PCIC, si cela est encore possible.

Pour ce faire, des formations à l'attention des élus et des agents pourront être organisées sur le contenu de ces deux documents, ainsi que plus largement sur la gestion de projet, le droit et devoir des élus, sur le suivi et évaluation des actions de la mairie.

DURABILITE

Capacité des communes bénéficiaires d'assumer seules la durabilité des services développés grâce aux compétences nouvelles acquises dans le programme

CONSTATS

En matière de durabilité, Il était question d'examiner, d'une part, la volonté politique et l'engagement des élus pour maintenir les services développés par le PCIC, la stabilité des agents en charge de ces services, et d'autre part, le fonctionnement desdits services.

Ainsi, concernant les élus il est apparu qu'il existe une volonté d'assurer la continuité des acquis. D'après les entretiens, cet engagement n'est pas de même ordre dans les quatre communes du programme. Dans certaines on perçoit une volonté plus affirmée, comme à Léona et Grand Dakar, tandis que dans d'autre, comme à Marsassoum elle a été qualifiée plutôt « moyenne ».

En revanche, d'après les témoignages des agents, les maires sont convaincus des bienfaits du PCIC et de l'utilité des actions, et sont engagés à maintenir ses acquis.

A Mbour, les élections municipales ont mené à un changement de maire, mais le deuxième adjoint en charge des finances locales, membre du BDL et interlocuteur du coordonnateur reste en poste. Dans les autres communes les maires ont été réélus et la continuité des services n'est pas remise en cause. A noter que seul le maire de Grand Dakar a pu être interviewé, en raison du manque de disponibilité des autres maires pendant la mission d'évaluation.

Quant à la stabilité du personnel des états civils et des BDL tous les agents sont en place, accomplissent leurs missions et sont confirmés dans leur poste. Ils sont intégrés dans le fonctionnement de la commune, aussi bien du point de vue budgétaire qu'administratif. En revanche, la formation aux nouvelles compétences, notamment en informatique pour l'état civil et en développement économique et gestion de projet pour les coordinateurs de BDL apparaît comme une lacune.

Au sujet de la durabilité des services publics, l'attention a été portée sur l'état civil, le BDL, et le relevé de cadastre. Pour l'état civil, les 4 communes sont équipées, le matériel informatique est fonctionnel sauf à Marsassoum où il manque encore le logiciel et aussi à Léona où les ordinateurs sont encore dans les cartons et le personnel n'est pas formé. Les agents sont stables, la durabilité du service est garantie, mais il manque encore des équipements, comme des logiciels (le PGM), la connexion à internet, et la formation sur certains aspects (en informatique, l'utilisation du logiciel).

Les BDL sont fonctionnels, les coordinateurs sont en place, mais pas tous formés au développement économique et à la gestion de projet. Ils sont reconnus et stables dans leur poste, financé sur fonds propres des communes.

En revanche, comme déjà signalé plus haut, le relevé de cadastre n'est mis en place dans aucune des quatre collectivités.

ANALYSE

Les élus qui sont au courant du programme ont la volonté politique de maintenir ces services car ils en reconnaissent l'utilité. Ceux qui ont été réélus parmi les maires et adjoints, et ont été impliqués dans la phase 2017-2021 connaissent le PCIC. Dans la mesure où le programme a permis de mobiliser de nouvelles ressources, les élus voient l'utilité de la démarche.

Quant aux nouveaux élus, comme à Mbour, le maire a exprimé ses ambitions par rapport au BDL et au PCIC d'après le coordinateur de pays, ce qui permet de supposer qu'il soutiendra la démarche, même si le budget alloué représente moins de 1% du budget de la ville. Son adjoint réélu permettra d'assurer la continuité des services développés par le PCIC car étant impliqué dans la phase 2017-2021 et dans le BDL il connaît bien le programme.

A Léona, où les besoins sont importants et l'implication directe du coordinateur dans les différentes activités de la mairie permet de combler en partie l'insuffisance en moyen humain, la reconnaissance du maire et de ses adjoints est bien entendu plus affirmée.

Concernant les agents, le gage de leur stabilité dans le fonctionnement des communes est lié à la pertinence du programme. Dans la mesure où les élus reconnaissent leur utilité, en termes d'apport en recettes et en termes de développement de l'économie locale, ainsi que comme appui au renforcement des autres services, la continuité de leurs postes et services reste assurée. La faiblesse en formation s'explique par une culture en informatique encore pas ou peu développée dans tous les services, tandis que le manque de compétence en développement économique et en gestion de projet trouve sa source dans le recrutement des coordinateurs dont le profil n'est pas toujours tout à fait adapté au poste. A noter que ce phénomène n'est pas lié particulièrement à ce type de fonction.

Pour les services BDL et état civil, déjà assumés par les collectivités, leur durabilité s'explique aisément. La reconnaissance des élus, leur utilité et la pertinence des services, ainsi que le matériel informatique et les formations déjà proposées permettent d'affirmer que les acquis du PCIC se maintiendront sans doute. L'installation de matériel manquant et l'organisation des formations complémentaires dans la phase 2022-2026 rendront encore plus sûre leur pérennité.

AVIS EVALUATIF

L'analyse proposée ci-dessus permet de montrer que les agents des CT ont des compétences dans leur majorité pour mener à bien leurs missions dans le cadre de leur service, ils sont stables, il n'y a pas eu de turn over depuis 2017. A certains endroits il manque encore de formation, ce point reste à améliorer, mais cela ne limite pas de façon importante l'offre de service. Le matériel étant acquis, fonctionnel ou en voie de l'être, les communes bénéficiaires peuvent assumer seules la durabilité des nouveaux services, bénéficiant en plus de l'appui des élus convaincus de l'utilité des projets développés.

RECOMMANDATIONS

Appuyer les communes dans le renforcement des capacités de leurs agents et cadres impliqués dans la mise en œuvre du programme. Cet appui doit surtout viser l'amélioration des compétences professionnelles pour stimuler la productivité, la mobilisation des ressources locales et un développement économique durable contribuant à une meilleure performance de la collectivité, et in fine, au mieux-être de leurs administrés.

Maintien opérationnel des nouveaux processus mis en place en cas de défaut de maintenance et d'amortissement de ces investissements

CONSTATS

Comme déjà mentionné dans le chapitre précédent, la volonté politique des élus ne fait pas de doute. Ils se sont engagés à maintenir les services développés dans le programme car ils sont convaincus de leur utilité.

Les budgets sont stables, la mobilisation des ressources locales a permis de renforcer l'assise budgétaire des communes. A noter qu'il n'a été possible de consulter aucune donnée primaire complète concernant l'évolution des recettes entre 2017-2021. Certains budgets communaux ont été transmis pour des périodes plus ou moins longues mais pas sur la totalité du programme. Des informations ont été collectées auprès des coordinateurs locaux ou de secrétaires municipaux qui ont affirmé que les recettes ont été augmentées grâce aux actions de mobilisation menées par des BDL.

Ces informations ne permettent pas d'établir un chiffrage en pourcentage de l'évolution des recettes entre 2017 et 2021.

Les ressources endogènes sont aussi augmentées, notamment à Mbour et à Marsassoum, par le fait d'être éligibles aux financements du PACASEN ou d'autres bailleurs de fonds (USAID par exemple).

En revanche, aucune des communes du programme ne montre un souci d'amortissement du matériel informatique, les lignes d'amortissement dans les budgets communaux étant manquant.

ANALYSE

La volonté politique des élus est intimement liée à la pertinence du programme et notamment à la capacité de mobilisation des ressources internes et externes. Un des acquis importants du PCIC consiste justement dans l'amélioration de la situation financière des communes, ce qui contribue à leur autonomisation à plus long terme.

Cette autonomisation est en même temps partiellement compromise par l'absence de préoccupation concernant l'amortissement du matériel et de l'équipement des services publics.

Ce phénomène n'est pas spécifique à ce programme, le manque de culture de gestion en matière de maintenance et de pérennisation des équipements est largement répandu, elle ne fait pas encore partie des habitudes des gestionnaires des collectivités.

AVIS EVALUATIF

A la lumière de ces informations il n'est pas possible d'affirmer de façon ferme que les nouveaux processus et investissements mis en place peuvent être maintenus opérationnels en cas de défaut de maintenance et d'amortissement.

Comme il n'existe pas de ligne d'amortissement inscrite dans les budgets communaux, comme la culture de suivi de gestion de matériel est peu ou pas répandue, et comme il n'était pas possible de mesurer la part des actions du PCIC dans l'augmentation des recettes, la question sur la pérennisation des services du point de vue matériel reste ouverte.

Il reste à espérer néanmoins, que la volonté politique et l'intérêt de ces services reconnus et appréciés par les élus puissent permettre la réparation du matériel ou son renouvellement en cas de besoin.

Concernant les BDL, il est à noter néanmoins que le programme a prévu dans le Résultat 4, d'une part, que la commune institutionnalise le service du BDL et ses missions et d'autre part, qu'une partie des revenus des taux d'intérêt du FCDL (Gd Dakar puis les FCDL apparus fin 2021) soient consacrés au fonctionnement du BDL.

RECOMMANDATIONS

La maintenance et l'amortissement des équipements doivent nécessairement être inscrits dans les budgets communaux. A minima, l'inscription de l'amortissement du matériel du service de l'état civil et du BDL semble indispensable à l'avenir. Mais il sera plus logique d'étendre cette mesure à tous les équipements de la municipalité.

Chez certains gestionnaires ce souci d'amortissement a été bien perçu, comme chez le président de FESTOP qui gère le budget pour le compte de Léona et qui applique cela pour son organisation. La promotion d'un exemple qui marche pourra être efficace non seulement pour Léona mais aussi aux trois autres communes.

Le projet gagnera en capacité de pérennisation de ses acquis en organisant des formations au bénéfice des personnes responsables de l'élaboration du budget. Ces formations devraient impliquer aussi bien les élus responsables que les coordinateurs de BDL en planification, les agents de l'état civil en archivage et en informatique.

EFFICIENCE

Disponibilité des ressources humaines pour la mise en œuvre du PCIC

CONSTATS

D'après les entretiens avec les coordinateurs locaux, il n'est pas apparu de problème lié à la volonté politique de libérer du temps de travail pour la mise en œuvre du PCIC.

Aucun coordinateur ne s'est plaint de surcharge de travail. En revanche à Mbour les tâches qui incombent aux responsables administratifs et financiers de la ville liées au PCIC semblent poser un problème de surcharge. En l'absence d'une rencontre avec ces personnes, le degré de cette surcharge n'a pas pu être mesuré.

A Léona aussi il a été question de surcharge de la part du responsable de l'état civil qui ramène du travail chez lui pour essayer de rester à jour. Mais cela n'est pas lié au PCIC, Léona demeure un cas à part qui souffre d'un sous-investissement chronique en ressources humaines.

A la place de surcharge, il est plus juste de parler de fluctuation de charge lié à la périodicité de la mise en place des actions ou activités.

A noter que l'inscription des tâches et missions du PCIC dans un document de gestion de ressources humaines permettant son officialisation n'existe pas. Aucune description de fonction ou fiche de poste n'a pu être consultée dans les communes partenaires du programme.

Concernant le respect des délais, il existe un certain décalage entre les délais prévus et les délais de réalisation des résultats. Des retards sont constatés aussi bien dans l'exécution des actions que dans le rapportage. Les IOV ne sont pas mis à jour, le rapportage a pris du retard et plusieurs actions prévues, comme le relevé cartographique de cadastre par exemple, n'ont pu être réalisées.

ANALYSE

L'absence de l'inscription des tâches et missions dans les documents de gestion de personnel ne paraît pas un cas unique isolé. Ce type de document semble être peu ou pas d'usage dans les collectivités, les personnes interrogées ne voyant pas vraiment de quoi il s'agissait. Néanmoins, sans pouvoir effectuer une recherche plus approfondie, il n'est pas possible d'affirmer que le PCIC souffre d'un désintérêt ou un manque d'officialisation de la part des autorités locales.

Le décalage observé dans le calendrier d'exécution des actions et du rapportage ne s'explique pas par une surcharge des coordinateurs locaux mais par d'autres éléments. Parmi ces éléments le premier à citer est la pandémie du Covid, ce qui selon les dires des personnes interrogées a beaucoup impacté le déroulement du programme. D'autres raisons mentionnées concernent l'absence ou l'indisponibilité des élus ou des maires à cause des déplacements, ou d'élections municipales. En dernier lieu il est important de souligner la lourdeur administrative et budgétaire du programme, l'indisponibilité parfois du partenaire Nord, évoquée également par des agents.

AVIS EVALUATIF

L'efficacité du programme apparaît au Sénégal satisfaisante. La disponibilité des ressources humaines affectées localement correspond au rythme de mise en œuvre du PCIC, à part quelques cas isolés.

Il existe une volonté politique de libérer du temps aux agents pour le PCIC, les coordinateurs ne s'en sont pas plaints. Dans la mesure où les élus voient l'intérêt du programme, les agents peuvent effectuer leurs missions sans être accaparés par ailleurs.

Ainsi, il est possible d'affirmer que le nombre d'agents correspond à l'ampleur de la charge de travail du PCIC, même si les délais n'étaient pas respectés pour toutes les activités.

A part quelques raisons endogènes liées aux élections ou autres indisponibilités, la cause des retards sont plutôt exogènes.

RECOMMANDATIONS

Pour éviter une dispersion des activités et donc des moyens il a été proposé de recentrer les POA qui sont trop larges.

Il a été également recommandé de former non seulement des agents mais aussi des élus.

Et cela aussi bien sur leurs droits et devoirs que sur le programme CIC. Cela est apparu d'autant plus important que les dernières formations ont eu lieu il y a longtemps et que les élections municipales ont amené de nouveaux élus qui ne connaissent pas ou peu le PCIC.

PERTINENCE

Adéquation des objectifs du PCIC aux besoins et priorités du contexte actuel et futur des bénéficiaires

CONSTATS

Les objectifs du PCIC définis lors de l'élaboration du programme 2017-2021 visent à fournir un service public de qualité (Etat civil), améliorer les recettes de la collectivité et de sa gestion, renforcer le développement économique du territoire permettant une amélioration des revenus des citoyens et de la commune et impliquer les citoyens dans les décisions de la commune. Ces objectifs sont restés inchangés au cours de la phase en question. Les observations de terrain et interviews ont montré que les besoins et priorités des collectivités sénégalaises partenaires du programme n'ont pas changé non plus, le renforcement de la gestion municipale sous ses aspects fiscaux, d'amélioration de l'offre de service ainsi que le développement économique incluant les publics cibles vulnérables sont restés identiques.

Un nouvel élément est apparu néanmoins, nécessitant un réajustement important des actions. Il s'agit de l'activation d'un « plan Covid » ce qui a permis aux communes de répondre aux urgences imposées par la pandémie. Plusieurs actions ont été menées par les collectivités par le biais des BDL auprès de leurs administrés, comme des campagnes de sensibilisation et de communication, l'appui à la confection des masques au niveau local, affichage des mesures de sécurité, etc...

Le problème de chômage des jeunes, qui est une des causes majeures de la migration vers l'Europe, est venu également dans les conversations lors des entretiens, mais ce n'est pas un élément nouveau dans le PCIC.

ANALYSE

Si les objectifs du PCIC sont restés pertinents c'est parce qu'ils ont été co-construits avec les services des communes et les partenaires belges. Ils répondent bien aux priorités locales car ils touchent le cœur des problématiques municipales, selon l'un des coordinateurs de BDL.

L'adaptation du programme aux imprévus, comme l'arrivée de la pandémie, montre que la souplesse de pilotage du PCIC voulue au départ a été un choix judicieux. Elle a répondu à l'une des finalités du programme concernant l'amélioration du bien-être des citoyens, dans ce cas en matière de santé publique.

Quant au problème de chômage des jeunes, il ne s'agit pas en soi d'un besoin nouveau émergeant en cours du programme car les jeunes ainsi que les femmes ont été déjà identifiés comme des publics cibles des activités de développement économique, mais l'urgence par rapport à ce sujet semble s'accroître.

D'ailleurs, dans la phase suivante de 2022-2026 ce volet du programme sera renforcé.

AVIS EVALUATIF

Ces éléments cités ci-dessus permettent de confirmer que les objectifs du programme de CIC sont toujours d'actualité, et qu'ils répondent à des besoins et priorités du contexte actuel et futur des collectivités sénégalaises partenaires. Comme ces besoins et priorités ont été identifiés et co-élaborés au démarrage du PCIC entre collectivités nord et sud, cela a été le gage d'une pertinence durable pour bien correspondre aux réalités locales des bénéficiaires.

Le programme d'ailleurs n'est pas resté figé dans son cadre initial et a permis une adaptation, initiée au moment de la pandémie, qui a causé un décalage important dans le calendrier du projet, retardant de plusieurs mois l'exécution des actions prévues. Mais la réaction du programme face à l'urgence

sanitaire, qui a cherché avant tout à proposer des réponses en vue de préserver les vies humaines, a été en tout point remarquable. Elle démontre sa capacité d'adaptation à la réalité de tous les jours des collectivités dont la principale mission est d'être au service de leurs citoyens.

RECOMMANDATIONS

Une des recommandations concerne la possibilité de réviser à mi-parcours le plan d'action. Certains des PDC seront révisés pendant la phase 2022-2026, ce qui pourra nécessiter une adaptation du plan d'action ou des objectifs du PCIC. D'autant plus, qu'après les élections municipales, les exécutifs de certaines communes ont changé ; ce qui pourra induire des changements de priorité au niveau local. Les acteurs belges n'ont pas eu accès à des PDC en cours non plus. Cela justifie également la programmation d'une révision chemin faisant.

Il serait également judicieux de mieux coller aux programmes de PDC pour faciliter leur mise en œuvre, notamment par la participation aux réalisations tangibles, palpables, visibles sur le terrain, comme par exemple la construction d'infrastructures. Le foirail à Léona étant une belle réussite à citer.

RECOMMANDATIONS GENERALES

Vision

Le changement s'inscrit dans la durée. A ce titre, le PCIC présente l'avantage de s'inscrire dans une durée très longue. Concernant la vision globale à long terme, il serait nécessaire d'insister sur les objectifs globaux du programme auprès de ses bénéficiaires, car dans l'action quotidienne, on risque de perdre de vue la vision stratégique et de se disperser. Le lancement de la phase 22-26 permettra de réaffirmer cette vision à long terme et de refixer ensemble entre partenaires belges et sénégalais les priorités du PCIC.

Formation

Le dispositif phare du PCIC, le BDL, est innovant, positif, et marche bien avec des coordinateurs dynamiques, mais demande à être consolidé en termes de gestion et de communication. Il serait utile de présenter ses actions systématiquement lors des conseils municipaux afin de rendre compte aux élus, de renforcer ses capacités de recherche de fonds et sa transversalité avec les autres services. Cela permettrait de pallier le manque de compétences sur les aspects centraux du PCIC déjà mentionnés supra.

L'insuffisance en compétence de planification, suivi et évaluation fait qu'il y a une défaillance en termes de collecte et analyse des indicateurs de suivi du PCIC pour en assurer le pilotage.

La formation en continu des coordonnateurs sur ces sujets paraît indispensable à la bonne marche et réussite du PCIC 2022-2026.

Priorisation

Il est vrai que le budget du programme par commune est sous dimensionné par rapport aux attentes et besoins. Ce qui demanderait un recentrage des actions sur des sujets et services essentiels. L'état civil nécessitera encore un suivi attentif, mais l'investissement pourrait utilement se concentrer sur la mobilisation des ressources externes et sur le renforcement du recouvrement des recettes propres qui, semble-t-il, dispose encore de grosses marges de manœuvre.

Autonomisation

La pérennité des services appuyés ou développés par le PCIC n'est pas encore totalement acquise. L'état civil, le recouvrement des recettes existaient et existeront après l'arrêt du PCIC, ainsi que les BDL et les FCDL. Mais les éléments nécessaires à leur fonctionnement optimal, comme l'amortissement et l'entretien des équipements restent encore souvent des notions méconnues voire étrangères à la

plupart des élus et cadres des communes. Le programme 2022-2026 devrait porter une attention particulière à ce sujet pour renforcer la durabilité des acquis de la phase 2017-2021.

Fonctionnement

Il serait également nécessaire de clarifier à nouveau les rôles et responsabilités entre les communes sénégalaises, belges, Brulocalis et les plates-formes, et surtout ceux de la coordination régionale dont l'attribution tournante devra être réaffirmée, avec un renforcement de l'équipe par un élu et un cadre par commune afin que de nouvelles dynamiques puissent se mettre en place.

Lors des entretiens, il est apparu, concernant la gestion du PCIC, que les TOC ne sont pas compris, ni utilisés, ni appropriés : « *on est obligé de faire avec car ils donnent les sous* ».

En revanche, les IOV sont identifiés comme utiles pour objectiver les avancées et les retards lors des échanges entre villes dans le cadre des plateformes. Mais étrangement, ils ne sont pas toujours bien renseignés ou le sont avec un certain retard. Il y a sans doute besoin d'indicateurs de résultat plus simples (évolution des ressources propres, évolution du nombre d'actes d'état civil par ex.) qui pourraient servir d'outils de pilotage du programme.

Concernant le suivi, en plus de la formation, il y a un vrai besoin d'accompagner les coordonnateurs pour utiliser le suivi comme outil de pilotage.

CONCLUSIONS

Le PCIC s'avère cohérent, pertinent, efficient et globalement efficace. Sa gestion participative, qui laisse une grande liberté à ses bénéficiaires et à leurs partenaires, tout en assurant un suivi budgétaire attentif, s'inscrit dans un esprit d'autonomisation des communes.

A noter que cette aspiration à l'autonomie reste encore à consolider.

La majorité des demandes et recommandations concernent la formation et le renforcement des compétences. Ce volet gagnerait en efficacité si des échanges et des voyages d'études pouvaient s'organiser en Belgique.

Enfin, une recommandation centrale est d'appuyer la construction, la maîtrise et l'utilisation d'un système simple de suivi-évaluation au service du pilotage des actions du PCIC dans chaque commune et au niveau national.

Les coordonnateurs ont besoin de se doter de repères leur permettant d'être de vrais appuis aux décideurs (les maires et leurs conseillers) dans le pilotage et les choix à faire pour le déroulement du programme.

Par ailleurs le programme après plusieurs phases accomplies, pourrait évoluer vers des formes de coopération plus avancées.

Jusqu'à maintenant l'accent a été mis sur la coopération décentralisée de commune à commune. Une étape supérieure serait de faire évoluer les partenariats vers une coopération de territoire à territoire. Cela supposerait de faciliter, impulser et de mettre en place des coopérations entre acteurs autres que les collectivités.

Il s'agirait de rendre possible le développement des partenariats entre associations belges et sénégalaises, entre des écoles d'ici et de là-bas, entre des entreprises locales implantées dans les municipalités concernées, entre hôpitaux, bibliothèques, ludothèques et toutes autres institutions enclines à nouer des relations internationales avec leurs homologues.

L'avantage de cet élargissement des collaborations a déjà été démontré ailleurs dans d'autres projets de coopération dont l'expérience et la plus-value pourraient bénéficier au PCIC. Cela permettrait de renforcer les liens entre les bénéficiaires et de favoriser la pérennité des coopérations.

ANNEXES

Chronogramme réalisé

JOUR	NOM	Prénom	STRUCTURE	POSTE OCCUPE	LIEU	CONTACT (@ ou tél)
18-19 février	MBAYE	Mangoné	BDL de Mbour	Coordonnateur Pays	Mbour	Erreur ! Référence de lien hypertexte non valide.
18-19 février	-	-	Service de l'état civil	-	Mbour	-
18-19 février	-	-	Fédération des femmes transformatrices	Présidente de la fédération	Mbour	-
18-19 février	-	-	Mairie	Ancien maire de M'bour	Mbour	-
18-19 février	-	-	Service des recettes de la direction du Trésor	Directeur du service	Mbour	-
22-mars	BA	Saloum	BDL de Marsassoum	Coordonnateur local Marsassoum par visio	Marsassoum	saloumbabelaly@live.fr
06-avr	MBAYE	Mangoné	BDL de Mbour	Coordonnateur Pays	Mbour	Erreur ! Référence de lien hypertexte non valide.
06-avr	KANE	Bouya	BDL de Léona	Coordonnateur communal de Léona	Léona	midadi27@gmail.com
07-avr	SY	Moussa	EC	Chef de service d'état civil	Léona	221768397424
	FALL	Ablaye	Mairie	Premier adjoint	Léona	221764621313
	SOW	Adama	Mairie	Secrétaire Municipal	Léona	Erreur ! Référence de lien hypertexte non valide.

	SOW	Marie	GPF	Présidente de la commission Coop Déc et DD, PDT de la fédération des femmes, du réseau des jeunes femmes, du groupe des femmes éleveurs	Yeugoul Mboyo	221778645450
	BITEYE	Amath	MECZOP	Directeur de l'institut de microfinance MECZOP	Potou	Erreur ! Référence de lien hypertexte non valide.
	SECK	Anta	Boutique	Visite d'une femme qui tient une boutique de recharge tél	Potou	
	NDIAYE	Mbathio	GPF	Visite d'un groupement de femmes transformatrices	Léona	221763375113
08-avr	SARR	Babacar	FESFOP	Président du festival FESFOP conseiller spécial de la commune de Léona en coopération	Louga	Erreur ! Référence de lien hypertexte non valide.
				Visite du Foirail	Léona	
10-avr	BDL			Focus group (2)		
	MANCABOU	Jean-Marie			Grand Dakar	
	GUEYE	Nar			Grand Dakar	
	DIOP	Daouda			Grand Dakar	
		Angèle			Grand Dakar	
	BASSE	Birame		Chef de l'état civile	Grand Dakar	
11-avr	DIOUF	Jean Baptiste		Maire	Grand Dakar	
	NDIAYE	Ousseynou		Chef de service recouvrement	Grand Dakar	

Au total 25 personnes rencontrées.

Guide d'entretien

<i>EFFICACITE</i>	<i>INFORMATIONS COLLECTEES</i>
<p>Dans quelle mesure le CIC a-t-il atteint ses objectifs ? Points de vérification :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Un nouveau service social de base développé grâce au CIC (lien de causalité ??) - Evolution des recettes - Le relevé cadastral - Un audit réalisé - Une formation effectuée - Un outil de gestion mis en place - Un plan de com élaboré, mis en œuvre - Un dispositif de concertation fonctionnel - Un BDL, un FCDL - Un forum économique organisé - Un projet économique mis en œuvre - 3 rdv/an entre S/S, - 3 fois entre N/S durant 2017-21 sont organisés 	
<p>Recommandations pour améliorer l'efficacité de la phase 2022-26 ?</p>	
<i>COHERENCE EXTERNE / INTERNE</i>	
<p>En quoi les actions du CIC sont-elles cohérentes avec les politiques nationales ? Points de vérification :</p> <ul style="list-style-type: none"> - ACTE 3 /PSE/PACASEN 	
<p>En quoi la stratégie et les actions du PCIC convergent-elles avec celles menées en dehors du programme par les communes ? Points de vérification :</p> <ul style="list-style-type: none"> - PDC 	
<p>Recommandations pour 2022-26 ?</p>	
<i>DURABILITE</i>	
<p>Dans quelle mesure les communes peuvent assumer seules la durabilité des services développés dans le programme ? Points de vérification :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Formation des agents et turn over - Mise à jour des BD - Fonctionnement du matériel - Engagement des Elus 	

<p>Dans quelle mesure les nouveaux processus mis en place peuvent-ils être maintenus opérationnels dans le futur ?</p> <p>Points de vérification :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Existence d'une volonté politique - Existence de ressources internes/ext suffisantes 	
Recommandations pour 2022-26 ?	
EFFICIENCE	
<p>Quelle est la disponibilité des ressources humaines affectées à la mise en œuvre du PCIC ?</p> <p>Points de vérification :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Volonté politique pour libérer du temps agent - Présence de ligne budgétaire spécifique - Mention PCIC dans les descriptions de fonction (fiches de poste) - Décalage entre délais prévu et réalisé 	
Recommandations pour 2022-26 ?	
PERTIENENCE	
<p>Dans quelle mesure les objectifs du programme de CIC répondent-ils à des besoins et priorités du contexte actuel et futur des communes ?</p> <p>Points de vérification :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les besoins et priorités sont toujours d'actualités - Révision, mise à jour de la stratégie et du plan d'action 	
Recommandations pour 2022-26 ?	

Fiche de mission

Pays :	Sénégal
Méthode de collecte de données :	In situ, entretiens semi-directif, focus group, analyse documentaire, approche qualitative et quantitatif dans la mesure où les IOV seront renseignés fin février
Expert :	Christophe Mestre et Peter SZERB
Date et nombre de jour de la mission :	8 jours entre le 18-19 février et 05-12 avril 2022
Echantillonnage :	Gd Dakar, Léona et Mbour, entretien à distance avec Massasoum
Personnes à rencontrer :	<ul style="list-style-type: none"> - des responsables politiques locaux - les coordinateurs locaux, pour chaque commune - des responsables des Services communaux - des acteurs économiques locaux - le coordinateurs pays - les référents thématiques - des personnels communaux actif sur le terrain - le personnel en charge à Brulocalis



juin
2022

RAPPORT D'ÉVALUATION FINALE DE LA PHASE 2017-2021 DU PROGRAMME FEDERAL DE COOPERATION INTERNATIONALE COMMUNALE (CIC)

RAPPORT PAYS

RDC

POUR LE COMPTE DE L'UNION DES VILLES ET
COMMUNES DE WALLONIE (UVCW) ET DE
BRULOCALIS

RESUME EXECUTIF

Principe méthodologique

L'évaluation finale du Programme Coopération Internationale Communale (PCIC RDC) 2017-2021, financée par la DGD, s'inscrit dans une logique de redevabilité et d'amélioration continue.

Ainsi, l'objectif de l'évaluation commanditée Brulocalis et UVCW était double :

- Mesurer l'efficacité, la durabilité, l'efficience, la cohérence et la pertinence, ainsi que l'impact du programme 2017
- Proposer des recommandations pour la phase 2022-2026 du PCIC

La méthode a été basée sur une logique qui lie questions évaluatives (et sous-questions), hypothèses de réponses aux questions, et indicateurs permettant de valider ou d'invalider les hypothèses. Compte tenu des conditions de réalisation, l'évaluation a privilégié une approche qualitative centrée sur l'analyse des indicateurs qualitatifs apportés par les différents acteurs interviewés individuellement ou en focus group mais en la croisant avec une analyse bibliographique et des observations de terrain. L'évaluation s'est déroulée en RDC, particulièrement dans 3 communes de Kinshasa du 21 au 30 mars 2022.

Constats

D'une manière générale, les services des états civils et populations se sont améliorés et sont fonctionnels mais non encore numérisés, et surtout non reliés à une base de données nationale. Dans la pratique, il est donc possible de se voir délivrer une attestation d'état civil (naissance, mariage) mais uniquement dans la commune où celle-ci a été délivrée, car le système d'archivage local, s'il est fonctionnel, n'est pas relié aux autres communes. Des formations ont été organisées, mais la question demeure du suivi post-formation. Dans un contexte qu'est celui de la RDC où la décentralisation est encore embryonnaire, la gestion des communes n'est pas complètement autonome car la ville province de Kinshasa fixe le prix des attestations d'état civil et cela impacte fortement le niveau des recettes qui globalement n'a pas augmenté (la hausse attendue des recettes grâce à l'augmentation du nombre d'actes délivrés, est pondérée par la hausse du prix d'achat des attestations).

Les orientations du PCIC convergent avec celles de la feuille de route de la ville de Kinshasa qui donne des grandes orientations de développement à toutes les communes car les PDL des communes ne sont pas fonctionnels. Les services soutenus sont pérennes, à condition de renforcer l'aspect de l'amortissement des équipements.

Ces données statistiques ne servent cependant pas au pilotage de politiques publiques par la commune. Par exemple, l'augmentation d'un nombre d'habitants dans un quartier ne fait pas l'objet conséquemment d'un investissement public. Il n'y a pas non plus de repères en termes de Baseline. Donc, les données ne peuvent être analysées, sauf à minima, en les comparant d'une année sur l'autre. Le personnel n'est pas surchargé par les tâches du PCIC, et le programme correspond aux attentes des communes.

Avis évaluatif

Les conclusions de l'évaluation montrent que le PCIC est efficace et a atteint majoritairement les objectifs fixés malgré quelques contraintes inhérentes à la décentralisation partielle des communes. La DIVINTER joue un rôle important dans l'uniformisation des formations. Le programme est bien terminé malgré les difficultés dues essentiellement à la pandémie de Covid, notamment en matière de communication entre les partenaires du nord et du sud. Le pilotage du programme reste cependant flou en raison d'un système d'IOV davantage conçu pour le reporting du programme.

Le PCIC est jugé cohérent avec les différentes feuilles de routes annuelles élaborées par la ville de Kinshasa, les principaux documents d'orientation des politiques locales et nationales, PNSD et PDL n'étant pas vulgarisés correctement dans les communes. La durabilité des services est assurée par les communes, grâce aux compétences acquises par le personnel des SEC/P et leur engagement. Le point faible reste l'amortissement et la maintenance du matériel, qui ne sont pas encore inscrits dans les budgets ni ancrés dans les habitudes des communes.

Le programme est efficace dans la mesure où le personnel impliqué est libre d'effectuer son travail sans être surchargé, et il est pertinent car ses objectifs répondent toujours aux besoins des communes.

Recommandations

Les améliorations proposées peuvent être classées en 3 catégories :

- Des améliorations qui concernent la coopération nord sud par Brulocalis
 1. La transparence et la responsabilisation du partenaire du sud dans la gestion des fonds mises à la disposition du projet en mettant sur pied des mesures d'encadrement (garde-fous) par les partenaires du nord tenant compte du contexte spécifique de la RDC qui peuvent entraîner des risques inhérents à la gestion des fonds.
 2. La mise à la disposition des coordinateurs régionaux des fonds de fonctionnement par les partenaires du nord

- Des améliorations qui concernent les relations entre les différents acteurs du sud (les fonctionnaires).
 1. Le renforcement des relations entre les Bourgmestres et les coordinateurs régionaux pour éviter que les coordinateurs soient de « simples exécutants »
 2. le renforcement de la synergie entre les coordinations régionales, entre elles et avec les coordinations locales

- Des améliorations qui concernent la mise en œuvre du programme au sud
 1. L'orientation des formations des agents des communes des services SEC/P par la Divinter
 2. Le recyclage des 11 communes non prises en compte par le PCIC à travers la DIVINTER avec des fonds issus d'un plaidoyer des communes concernées auprès des autorités de la ville de Kinshasa. Insérer l'activité dans la feuille des routes de la commune de Kinshasa.
 3. La réflexion autour de la pérennisation des outils de gestion (système d'archivage, investissement en matériels ...)

SOMMAIRE

CRITERES D’EVALUATION.....	p. 78
- <i>Efficacité.....</i>	<i>p. 78</i>
- <i>Cohérence externe</i>	<i>p. 81</i>
- <i>Cohérence interne</i>	<i>p. 82</i>
- <i>Durabilité.....</i>	<i>p. 84</i>
- <i>Efficience</i>	<i>p. 87</i>
- <i>Pertinence</i>	<i>p. 88</i>
RECOMMANDATIONS GENERALES.....	p. 89
CONCLUSIONS	p. 90
ANNEXES	p. 91

LISTE DES ACRONYMES

PCIC	Programme Coopération Internationale Communale
PNSD	Programme National Stratégique de la RDC (PNSD)
PDL	Plan de développement Local
DIVINTER	Division de l'intérieur ville de Kinshasa
RDC	République Démocratique du Congo
IOV	Indicateur Objectivement Vérifiables
UVCW :	Union des villes et communes de Wallonie

CRITERES D'EVALUATION

EFFICACITE :

Dans quelle mesure le CIC a-t-il atteint ses objectifs au regard du cadre logique du pays ?

CONSTATS

- Les services de l'Etat civil et population fonctionnent normalement avec une organisation plus élaborée par rapport aux années antérieures dans les différentes tâches qui leurs sont dévolues (enregistrement des naissances, des décès ou des mariages) et disposent des outils de travail identiques (carnets d'enregistrement, registres).
- Uniformisation des outils de travail de l'EC/P : le récépissé administratif de déclaration de fait, fiche d'accusé de réception des actes par les requérants, fiche de suivi de procuration, fiches uniformes de ménage, parcellaire, dépliants d'état civil, procuration de naissance et de décès ainsi que les outils de collecte des données état civil et population.
- La proximité des services de l'EC/P n'est plus à démontrer avec la création de nouveaux bureaux secondaires d'Etat Civil/population et le renforcement des bureaux de quartiers. On peut compter un ajout de 61 bureaux secondaires dans l'ensemble des communes de Kinshasa influencé par les 10 communes du PCIC ;
- Les statistiques sont accessibles et sont prises en charge par une personne dans chaque service de l'EC. Il y a une amélioration dans l'état d'enregistrement des naissances, des mariages et des décès qui se traduit par une augmentation de chiffres. Voici une illustration des statistiques du bureau secondaire de LIMETE ci-dessous de 2017 à 2021 :

	Document d'EC	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAUX
1	Acte de naissance	1204	1780	1878	2217	2400	9479
2	Acte de mariage	22	40	25	27	25	139
3	Acte de décès	30	30	21	44	50	175

Soit de 2017 à 2021 une augmentation respective de 99.34%(naissances), 13.64% (mariages) et 66,67% (décès)

Ces données chiffrées sont cependant à manier avec précaution. Il existe en effet un risque important d'erreurs dans le transfert de ces données du bureau secondaire vers la commune. Ainsi, il y avait un écart du simple au double dans le calcul du nombre de naissances en 2021 entre les chiffres d'un bureau secondaire de Limete et ceux du même quartier inscrit sur le registre de la commune.

- Ces données statistiques ne servent pas au pilotage par la commune de politiques publiques. Les actes de l'EC/P étant gratuits, les prix ne sont pas affichés et même les attestations payantes ont juste un prix fixe de 10\$ donné par DIGITAL AFRIQUE dont 4 \$ sont rétrocédés à la commune. Ainsi Les recettes des communes sont faibles. Pire, elles ont pu baisser du fait d'un changement de fournisseur pendant le programme, faisant passées la rétrocession pour la commune de 7\$ à 4\$/par acte. La dépendance à ces opérateurs économiques externes fragilise fortement la gestion communale en matière de prévision budgétaire.
- Les archives sont bien classées et sécurisées dans des locaux spécifiques dans les communes bien qu'elles ne soient pas encore numérisées jusqu'à présent. L'enregistrement papier est cependant encombrant, et pose déjà un problème d'espace suffisant pour leur stockage.
- Chaque commune a un responsable du service de la population, l'organigramme existe mais non affiché. La tâche principale dévolue à ce service est le recensement et l'élaboration de certaines attestations (de bonne vie et mœurs, de nationalité, de résidence...) à un coût fixe de 10 \$ dont 4 \$ rétrocédés à la commune.

- Le recensement est fait par les agents recenseurs des quartiers qui sont fonctionnaires de l'Etat sous-statuts et sous-contrats, à l'aide des fiches des ménages, ces derniers passent rue par rue et maison par maison. Le dernier recensement physique a été réalisé en 2011 et depuis ce sont des recensements administratifs dont les statistiques sont envoyées à la commune puis à la DIVINTER.
- De manière générale, les organigrammes existent mais non affichés dans les SEC/P des 3 communes, nous les avons consultés sur demande. Les activités du personnel sont basées sur des routines sans fiche de poste.
- Les 3 coordinations régionales (GOMA, Kin 1 et Kin 2) ne fonctionnent pas de la même manière. Certaines se plaignent d'un manque de budget conséquent ; pourtant la ligne budgétaire prévoit 2000 euros mais qu'ils ne reçoivent pas. Dans toutes ces coordinations, les réunions se tiennent non pas selon un calendrier mais selon les moyens. Ces réunions sont appuyées par des PV mais les fréquences ont été irrégulières faute de moyens financiers.
- Les fonds sont gardés par les partenaires qui font aussi la comptabilité. Le local procède à l'appel des fonds pour réaliser une activité et les fonds atterrissent directement au compte du partenaire d'exécution au niveau local ou dans le compte de la commune au cas où ce dernier n'a pas de compte. La commune décaisse alors les fonds et les transmet au partenaire d'exécution. A noter que le coordonnateur n'a pas toujours connaissance de l'enveloppe du PCIC pour sa commune quand le budget reste dans les mains du bourgmestre. Le rôle de chacun n'est pas défini à l'avance. Il est alors difficile dans ce cas de demander au coordonnateur d'être en capacité de piloter le programme. En rapport avec la coordination locale et régionale : Pas de budget pour la coordination locale, par contre la coordination régionale a un budget de 2000 Euros/an mais accessible seulement moyennant présentation du rapport accompagné d'une demande avec justifications, c'est donc un préfinancement à se faire rembourser.

ANALYSE ET FACTEURS EXPLICATIFS DES EVALUATEURS

- Du point de vue de l'efficacité, le PCIC a été fonctionnel et a résolu les problèmes de sous-qualification du personnel de l'EC/P et de l'éloignement des services ;
- Par contre, bien que les SEC/P soient plus efficaces maintenant, le travail est encore lent et fastidieux à cause des saisies qui se font manuellement. L'équipement informatique (Ordinateur, imprimantes et photocopieurs) serait la solution à condition que l'on rende disponible l'énergie électrique (de préférence solaire) là où cela manque encore.
- Le cout d'achat des documents officiels sur lequel sont rédigés les attestations a doublé passant de 3\$ à 6\$, dû à un changement d'opérateur. La commune n'a pas pu répercuter ce coût auprès des habitants, qui est resté inchangé à 10\$ l'unité, dans un contexte économique inflationniste. Ainsi, bien que le nombre d'actes soit en augmentation, les recettes communales tirées des attestations ont stagné, voire baissé.
- Si les services sont bien délivrés, les données collectées ne peuvent encore être utiles pour élaborer des politiques publiques. En effet, il n'y a pas d'organisation adéquate ni de compétences internes pour analyser ces données, et permettre d'orienter des investissements. Au-delà du service rendu à la population, la finalité de l'enregistrement de ces actes n'a peut-être pas suffisamment été inscrite en tant que telle dans les objectifs du PCIC.
- Le soutien du PCIC a servi de levier à la DIVINTER pour organiser les services EC/P qui aujourd'hui possèdent une seule coordination de toutes les communes de la ville de Kinshasa en matière d'état civil et population, une seule norme de travail et une formation identique à tous.
- De plus, la DIVINTER a réussi à produire et à distribuer deux documents : un « guide pratique des officiers de l'EC » et un guide pratique pour les chefs de quartiers sur le recensement administratif. Ces deux documents ont même été distribués aux 14 autres communes avec formation en appui.
- Il manque un texte réglementaire organisant le recensement administratif de la population en incluant l'aspect de la digitalisation dans la ville de Kinshasa.
- La gouvernance du PCIC sur le plan financier repose sur les partenaires Belges qui élaborent la comptabilité et de ce fait, les communes ignorent parfois le solde de leurs budgets, voire même ce qui est finançable.

Enfin le fonctionnement des coordinations régionales souffre encore de l'indisponibilité effective des budgets de fonctionnement fixés à 2000 Euros et les coordinations locales manquent de budget, ce qui réduit leur efficacité.

AVIS EVALUATIF

Les objectifs du PCIC sont globalement atteints du point de vue de l'efficacité au regard des actions menées. Il faut souligner cependant que les ressources communales tirées de cette activité restent faibles. Ce service public, malgré les efforts des agents, a une portée mesurée. S'il permet la délivrance des attestations au sein de la commune, il ne permet pas d'être utile en matière de pilotage des politiques publiques communales. Tant qu'une base de données à l'échelle nationale ne sera pas disponible, il sera difficile d'aller plus loin en termes de service public. On touche du doigt les limites de ce domaine d'action qui reste avant tout et fondamentalement une compétence d'Etat. Par ailleurs, l'archivage, s'il fonctionne correctement, sera vite confronté à un manque de place. 1 local visité était déjà plein. L'archivage papier présente l'avantage d'être plus assuré de conserver les documents, mais il demande beaucoup d'espace. Un aspect, qui va au-delà du critère de l'efficacité et rejoint celui de l'impact, concerne la collaboration fructueuse avec la DIVINTER. Se pose alors la question de l'articulation avec des opérateurs internationaux en appui aux ministères.

Possibilité d'améliorations de l'efficacité du PCIC en 2022-2026

- Partant des constats et des avis évaluatifs évoqués ci-dessus, il est souhaitable que le PCIC 2022-2026 travaille davantage à l'amélioration du fonctionnement des coordinations régionales et locales pour les rendre plus opérationnelles. La coordination régionale pourrait être le lieu, sous la houlette de la DIVINTER, d'appropriation des données statistiques, de leur analyse commune par commune, pour développer une culture de l'analyse des problématiques du territoire, et de la mise à l'agenda des politiques publiques. En termes de renforcement de capacité communale, on aurait là un axe de travail tout à fait pertinent, répondant aux enjeux de ce programme. Une révision des IOV utiles et appropriés par les acteurs de terrain est nécessaire à cette fin.
- La transparence des circuits financiers, la connaissance des montants engagés par les principaux acteurs, et la clarification des fonctions et responsabilité de chacun dans la gestion de ces programmes seraient de nature à renforcer l'efficacité du programme. Ce travail peut être initié au sein des plateformes Nord/Sud.
- Soutenir la DIVINTER pour le recyclage des agents des EC/P de 13 communes, encourager un suivi post-formation pour mesurer la mise en œuvre de ces formations sur le terrain ; et envisager un agenda pour les 11 autres communes non appuyées afin de garder le dynamisme déjà acquis de ces services sans omettre leur informatisation pour rendre le travail plus rapide, le service d'archives compris, seraient nécessaires.
- Le rayonnement du programme va de fait au-delà des communes engagées en coopération. Il en va presque de la responsabilité des communes concernées par le PCIC de faire profiter par ruissellement aux communes des alentours des acquis de la mise en place de ces services, pour ne pas élargir les inégalités sur le territoire.
- Travailler en synergie avec la ville de Kinshasa pour des actions liées à l'assainissement et sur la mise en place d'un texte réglementaire organisant le recensement administratif de la population en incluant l'aspect de la digitalisation dans la ville de Kinshasa serait un plus.

COHERENCE EXTERNE

Complémentarité des actions du PCIC avec les politiques nationales

CONSTATS

Lors de l'élaboration de cette étape du PCIC en 2016, le Document de la stratégie de Croissance et Réduction de la Pauvreté (DSCR) de la RDC était arrivé à terme depuis 2015 ; le Programme National Stratégique de Développement (PNSD) et le nouveau programme de la RDC ont commencé en 2019, pour se clôturer en 2023 (2019-2023). Raison pour laquelle le PCIC étant élaboré au cours de cette période transitoire, avec une multiplicité des documents cadres (Cinq chantiers, Révolution de la modernité) il n'avait pas référé le PCIC-RDC à un plan stratégique de la RDC parce qu'il n'y en avait pas.

Ce programme a été élaboré plutôt sur base de la Théorie du Changement associée à la RDC. Nous pouvons encore lire dans le PCIC-RDC que la « ToC » s'appuie sur l'atelier de programmation de Kinshasa, qui s'est tenu du 11 au 15 avril 2016, et plus particulièrement sur les éléments de contexte suivants qui y ont été développés :

- L'analyse et les discussions sur le contexte avec les partenaires ;
- L'analyse des forces, faiblesses, opportunités et menaces (AFOM) ;
- L'analyse des acteurs ;
- Le cadre logique élaboré.

Néanmoins, il existe une feuille de route élaborée chaque année par la ville de Kinshasa pour toutes les communes qui est parfaitement en complémentarité avec les orientations du PCIC 2017-2021 sur les SEC/P (Voir feuille de route 2021 en annexe) et même du PCIC 2022-2026.

ANALYSE ET FACTEURS EXPLICATIF DES EVALUATEURS

Malgré l'impossibilité de se servir du PNSD pour en extraire une cohérence, la feuille de route de la ville de Kinshasa constitue un document de référence pour le PCIC. Plusieurs témoignages des acteurs de ce programme prouvent que ce programme répond aux besoins de développement de la ville de Kinshasa et des communes.

AVIS EVALUATIF

L'absence d'un document de politique nationale pendant l'élaboration du PCIC a été compensée par l'atelier de programmation de Kinshasa sur lequel s'est appuyé la « ToC ». La feuille de route de la ville de Kinshasa pour toutes les communes le montre que les actions du PCIC suivent les mêmes ambitions de développement que les communes.

COHERENCE INTERNE

Convergence des actions du PCIC avec celles menées en dehors du programme par les communes

CONSTATS

- Les PDC, s'ils existent réellement, ne sont pas accessibles car aucune copie de ces PDC n'était disponible dans les communes visitées. Le service en charge de son élaboration au sein de la commune de LIMETE s'est d'ailleurs plaint de l'absence de concertation entre le programme du PCIC et le PDC communal. Il est difficile d'établir la convergence sinon constater que tous les acteurs du PCIC sont satisfaits des actions menées dans ce programme : la formation, les équipements reçus et des outils de travail. Les formations données par la DIVINTER sur appui du PCIC en est une illustration du besoin satisfait des communes. Le PCIC est complémentaire à d'autres programmes portés par des partenaires techniques et financiers (PTF).
- La cohérence interne est davantage trouvée avec les programmes portés pour les autres PTF. Certaines activités des communes sont d'ailleurs cofinancées par le PCIC avec les autres partenaires (UNICEF, Banque mondiale...) comme la sensibilisation sur le COVID et des actions sur l'assainissement des communes « KIN BOPETO ».

ANALYSE ET FACTEURS EXPLICATIFS DES EVALUATEURS

Les objectifs du PCIC convergent avec les besoins de la commune sans se référer au PDC et on peut regretter de ne pas établir un lien direct entre le PCIC et les PDC censés exprimer ces besoins de la commune.

AVIS EVALUATIF

Les actions du PCIC sont complémentaires avec celles de la feuille de route de la ville de Kinshasa pour les communes. Elles répondent aux besoins des communes et interagissent avec les autres partenaires comme l'UNICEF et la Banque mondiale pour atteindre les objectifs de développement. Pour une intégration des services dans la dynamique du PCIC, il conviendrait de travailler en proximité avec le service chargée d'élaborer le PDC. Non pour s'assurer d'une cohérence interne, qui est manifestement acquise, mais pour favoriser la collaboration entre les services et le renforcement institutionnel.

RECOMMANDATIONS

La mise en œuvre du PCIC 2022-2026 devrait s'efforcer de clarifier le lien avec les Plans de Développement Communaux pour permettre une concertation avec les autres partenaires intervenant au niveau de chaque commune, et même servir de levier pour conscientiser les communes à la vulgarisation et au suivi de leur PDC. Si le PDC sert davantage de « boussole » dans la mise en œuvre des politiques publiques, ce lien avec le PCIC n'en serait que plus profitable pour précisément, s'interroger sur la finalité des données de l'Etat Civil sur une commune.

Il est nécessaire que le PCIC travaille sur l'adhésion et l'intégration des activités du programme avec les plans communaux de développement et puisse renforcer les capacités des agents communaux à construire des synergies avec les différents opérateurs présents sur les territoires.

DURABILITE

Capacités des communes bénéficiaires à assumer seules la durabilité des services développés grâce aux compétences nouvelles acquises dans le programme

CONSTATS

- Les bourgmestres des communes bien que non élus sont très engagés pour la plupart dans la réussite du PCIC, les coordinateurs locaux collaborent avec eux en les considérant comme de simples exécutants
- Le personnel du SEC/P est classé en 2 catégories, le personnel sous-statut et les personnels sous-contrats. Tous sont des fonctionnaires de l'Etat. Les uns sont payés régulièrement par la fonction publique et les autres n'ont que des petites primes. Ci-dessous une illustration de la statistique des 70 agents des quartiers de la commune de Kasa-Vubu :

Quartiers	H	F	Total	S/statuts	S/contrats (NU)
Lubumbashi	7	5	12	9	3
Assossa	7	4	11	9	2
Katanga	9	3	12	11	1
ONL	7	5	12	10	2
Anciens combattants	10	2	12	10	2
Lodja	7	4	11	7	4
Totaux	47	23	70	56	14

Sur un total de 70 agents, 56 sont sous statuts et sont payés par la fonction publique en tant qu'agents de l'Etat tandis 14 sont sous contrats. Ils ne sont pas encore payés et perçoivent des primes aléatoires.

- On note une absence de politique RH : Pas d'outils de planification et de suivi en matière des GRH. De même en ce qui concerne les fonds d'amortissement dans les budgets communaux.
- Les matériels acquis dans le cadre du PCIC (mobilier de bureau, imprimante...) sont fonctionnels dans l'ensemble et utilisés par les bénéficiaires sauf les ordinateurs qui sont tous en mauvais état et entassés dans un coin. Personne ne sait dire si le programme en prévoit dans les bureaux secondaires.
- La réussite des formations des SEC/P est favorisée par la présence de la DIVINTER qui en assume la coordination.
- Dans de rares endroits où la digitalisation a fait l'objet d'un programme (autre que le PCIC) comme par exemple à Goma, l'effort réalisé en matière de gestion de l'Etat civil et de la population peut être anéanti du jour au lendemain par le départ des entreprises qui détiennent le logiciel de gestion des données. Non seulement le travail effectué a pu être perdu, mais cela décourage les équipes en place, de devoir tout recommencer à zéro. La prise de conscience à Goma de cette extrême fragilité les pousse à chercher une solution endogène, et pérenne, en mettant en place leur propre logiciel.

ANALYSE ET FACTEURS EXPLICATIF DES EVALUATEURS

- On note parfois des permutations de certains bourgmestres qui perturbent la coordination du PCIC au niveau de la commune. De plus, la présence prolongée des agents des SEC/P en âge de prendre leur retraite mais encore en poste, ne permet pas une appropriation durable du travail autour des services d'Etat civil et de population. Enfin, certains agents sous contrats se plaignent de leur condition très précaire, qui ne facilite pas leur engagement dans le service. Ces éléments montrent que la durabilité des acquis du PIC reste à consolider.
- En vue d'une plus grande pérennisation des acquis du PCIC, les équipements et biens doivent faire l'objet d'une attention particulière dans les communes en insérant dans le budget une ligne d'amortissement pour anticiper leur renouvellement. Citons, pour illustrer le cas, la commune de Bandalungwa où les ordinateurs acquis à l'étape précédente du PCIC sont tous déclassés ainsi que

celui de la commune de Kasa-Vubu où tous les motocycles pourvus par la ville de Kinshasa pour l'assainissement « KASA-VUBU PROPRE », tombés en panne, ne sont pas remplacés.

- Le PCIC a permis le renforcement des capacités techniques des agents des SEC/P, en revanche certains à l'âge de la retraite ne sont toujours pas partis. D'où la nécessité de prévoir des recyclages pour les futurs agents commis à l'EC/P.
- L'approvisionnement des documents officiels de l'état civil (carnets d'enregistrement des naissances, de mariage, de décès) n'est pas garanti de manière pérenne. En fin de PCIC ou en cas de rupture de la chaîne d'approvisionnement (en cas de départ ou de faillite de l'opérateur économique), rien n'est pensé aujourd'hui pour prendre en charge ce volet. Les communes doivent déjà réfléchir au maintien de leur stock.

AVIS EVALUATIF

Les agents des SEC/P ont des compétences dans leur majorité pour mener à bien leurs missions dans le cadre de leur service, ils sont stables. Mais l'inquiétude reste sur la motivation des agents de ces services qui n'ont pas des salaires conséquents pour les sous-statuts et des primes aléatoires pour les sous-contrats. Par ailleurs, l'absence d'outils de gestion RH, ni d'outils de planification font que le fonctionnement du service repose uniquement sur les savoir-faire des agents. La transmission des savoirs n'est donc pas institutionnalisée et le caractère durable du service reste donc fragile. En l'absence d'environnement informatique sécurisé, l'enregistrement papier de l'Etat Civil garanti d'une certaine façon sa durabilité. Bien entendu, la mobilisation des ressources locales suffisantes est un vrai enjeu. Par rapport à l'approvisionnement des documents officiels de l'état civil, les communes bénéficiaires doivent continuer à réfléchir pour assumer seules la durabilité. Le rafraîchissement récent de salles attenantes au bureau secondaire a permis à LIMETE de les mettre en location pour les mariages, et a ainsi augmenté sensiblement les recettes de la commune. Cette politique est à poursuivre et à amplifier.

RECOMMANDATIONS

Dans la prochaine phase du PCIC (2022-2026), il y a lieu de renforcer la durabilité des services communaux de la manière suivante :

- Appuyer la DIVINTER pour le recyclage des agents des communes et la mise en place de dispositifs favorisant la stabilité des cadres impliqués dans la mise en œuvre du programme ; Un plan de formation systématisé, suivi d'un dispositif post-formation peut aider à maintenir fonctionnels les services.
 - Réfléchir collectivement à l'amortissement du matériel investi dans le cadre du PCIC. Permettre une conscientisation des Bourgmestres, par le biais de formations, pour inscrire cela dans les lignes budgétaires de la commune afin d'assurer la durabilité des équipements et des biens acquis dans le PCIC.
 - S'assurer de la bonne collaboration entre les bourgmestres de communes, les coordinateurs locaux et régionaux pour une bonne gouvernance du PCIC 2022-2026 ; les plateformes N/S devraient pouvoir aborder ce thème de la complémentarité, et de la séparation des rôles des élus et des techniciens, pour construire une compréhension commune.
- Un coordonnateur pays pourrait porter un plaidoyer auprès de l'Etat et du Gouverneur de la ville de Kinshasa pour une meilleure rétrocession des recettes des communes en matière d'état civil et population. De plus, il conviendrait d'aider les communes à prévisionner les recettes qui émanent de ces services (y compris la location des bureaux secondaires à des fins de mariage) au travers d'un plan prévisionnel, une façon là encore de commencer à piloter un peu mieux le programme.

Maintien opérationnel des nouveaux processus mis en place en cas de défaut de maintenance et d'amortissement de ces investissements

CONSTATS

- Pas de ligne budgétaire spécifique pour les investissements et la maintenance des biens et des équipements des Communes en se référant aux feuilles de routes de la ville de Kinshasa
- Pas de suivi systématique des biens et équipements dotés aux communes
- La DIVINTER est appuyé dans le suivi des activités sur terrain
- La plupart des bourgmestres s'impliquent. Nous pouvons constater que lorsque le portage politique est fort, le programme se porte mieux.

La ville de Kinshasa a imposé la société DIGITAL AFRIQUE pour les imprimés des documents d'EC/P des communes avec fixation des prix et rétrocession aux communes de manière unilatérale pour des actes payants ; c'est le deuxième opérateur sous le programme, et il a augmenté les prix des documents, imposant aux communes un manque à gagner important.

ANALYSE ET FACTEURS EXPLICATIF DES EVALUATEURS

- De manière générale, les conditions assurant la pérennisation des actions mises en place par le PCIC dans les trois communes ne sont pas réunies à ce jour étant donné que ces communes ne disposent que d'une faible marge de manœuvre en matière de mobilisation des ressources humaines, techniques et financières. Concrètement, les communes manquent des ressources propres suffisantes pour assurer les dépenses de services en matière d'investissement et de maintenance.
- Un défaut de maintenance et d'amortissement de ces investissements est constaté. Ce qui amène à la conclusion qu'il sera peu probable, si rien ne change, de pouvoir maintenir opérationnels les services développés en cas d'absence de continuité des appuis du PCIC ou d'autres partenaires financiers et techniques.
- L'utilisation et l'appui de la DIVINTER (le chef de Division et le chef de bureau) comme autorité de tutelle pour les SEC/P facilite la coordination et la formation de ces deux services dans les différentes communes.

AVIS EVALUATIF

Au regard de ce qui est décrit sur la maintenance, il n'est pas possible d'affirmer de façon ferme que les nouveaux processus et investissements mis en place peuvent être maintenus opérationnels en cas de défaut de maintenance et d'amortissement.

Comme il n'existe pas de ligne d'amortissement inscrite dans les budgets communaux, que la culture de suivi de gestion de matériel est peu ou pas répandue, et qu'il n'était pas possible de mesurer la part des actions du PCIC dans l'augmentation des recettes, la question de la pérennisation des services du point de vue matériel reste ouverte.

C'est également un défaut du programme lui-même, qui n'a pas prévu et opérationnalisé un processus de pérennisation inscrit dans la stratégie et le plan d'action, avec notamment des critères et des indicateurs officialisés.

Il reste à espérer néanmoins, que la volonté politique et l'intérêt de ces services reconnus et appréciés par les Bourgmestres et les habitants, puissent permettre la réparation du matériel ou son renouvellement en cas de défaut.

RECOMMANDATIONS

- Il sera nécessaire d'appuyer les communes à développer une culture de l'entretien, du renouvellement des équipements et des matériels en s'appuyant essentiellement dans la phase 2022-2026 sur des indicateurs mesurant la dynamique d'amélioration continue, en mobilisant tous les

acteurs impliqués (élus du Nord, cadres du Sud surtout) pour expliquer les enjeux de la durabilité et les impliquer dans une démarche de pérennisation des acquis, de sensibiliser les bourgmestres et cadres des communes à travers des activités d'information et de communication pour la pérennisation des acquis du programme dans la phase suivante. En termes de ressources financières, il apparaît un manque important permettant de pérenniser les nouveaux processus mis en place.

- Comment durablement appuyer les communes sur l'EC/P sans appuyer les services déconcentrés de l'Etat concernés ? Question délicate, mais ô combien utile si on veut élargir l'assise de ces services. Il convient d'envisager de travailler étroitement avec les PTF qui soutiennent ces services déconcentrés.

EFFICIENCE

Disponibilité des ressources humaines en adéquation avec le rythme de mise en œuvre du PCIC

CONSTATS

- L'utilisation des préposés à l'état civil ou à la population et des secrétaires communaux comme coordinateurs locaux ou régionaux pour superviser le PCIC dans les communes ou les régions ne modifie pas la charge horaire des agents. Bien au contraire le PCIC leur offre un point d'appui pour l'accomplissement de leurs activités régaliennes. Par ailleurs, il est à signaler que le personnel dédié aux services EC et Population est très dévoué et très engagé.
- L'engagement politique fort de la plupart des bourgmestres dans le PCIC facilite la concertation avec les coordinateurs locaux des communes qui leur permettent de disposer du temps pour le PCIC ;
- Comme tout le personnel est recruté par la fonction publique pour être envoyé dans les communes, la ligne budgétaire de la commune est prise en charge par le budget national du Ministère de la fonction publique.
- Les activités réalisées par le PCIC ne sont pas toutes les mêmes d'une commune à l'autre sauf les formations des SEC/P qui sont uniformes partout. Par exemple le PCIC a construit les salles polyvalentes pour les communes de Limete et Bandalungwa. A Kasa-Vubu, le PCIC a construit une bibliothèque, une salle d'archive et fournit des kits d'assainissement (chariots et poubelles) ... Les 6 maisons de quartiers de Bandalungwa sont construites grâce au PCIC mais sans latrines. En revanche, la commune de Limete s'est équipée de latrines publiques. Cette souplesse dans le choix des investissements hard est appréciée par les responsables politiques communaux.
- Les réunions de coordination régionale ne se sont pas toutes réalisées.
- Globalement les délais ont été respectés jusqu'à la période de la pandémie de Covid 19 bien évidemment.

ANALYSE ET FACTEURS EXPLICATIF DES EVALUATEURS

Le programme a été mis en œuvre de manière efficiente par rapport aux activités réalisées en termes de qualité et de coûts. Le délai de réalisation de certains ouvrages est dû au retard du décaissement des fonds des communes du nord d'une part, dans un contexte marqué par la crise sanitaire. Par ailleurs le manque des réunions régulières des coordinations régionales est le fruit d'une absence de pilotage réel et d'un manque de temps dédié pour cette tâche, ainsi que d'une ignorance du budget mis à leur disposition.

AVIS EVALUATIF

De manière globale, nous pouvons affirmer que l'efficacité du programme en RDC est en adéquation avec le rythme de mise en œuvre du PCIC. Les ressources humaines sont disponibles pour le PCIC, grâce aux différentes formations reçues, elles sont compétentes et travaillent normalement. Leur disponibilité n'est pas entachée d'irrégularités car les bourgmestres ne font pas obstruction à leur travail et celles-ci trouvent le

temps nécessaire pour la mise en œuvre du PCIC. Il est indispensable de résoudre le problème du budget des coordinations régionales et locales pour un meilleur fonctionnement et de pouvoir se donner ainsi les moyens d'une réelle dynamique collective.

RECOMMANDATIONS

- Pour une bonne fonctionnalité des services EC/P, le PCIC 2022-2026 peut faciliter la reproduction et la vulgarisation de tous les organigrammes des SEC/P et les fiches de poste.
- Au-delà des fiches des postes des coordinateurs régionaux et locaux, il est nécessaire de rendre plus transparents les lignes budgétaires pour le travail des coordinateurs régionaux et ajouter un budget pour les coordinateurs locaux. Il serait judicieux de se mettre d'accord sur un mode opératoire efficace pour faciliter le circuit financier de ces activités de coordination transversale.
- La désignation sous une procédure qui reste à préciser d'un coordinateur pays peut être de nature à fédérer les coordonnateurs régionaux et impulser une dynamique de développement autour d'enjeux partagés à construire (sur la pérennité du programme par exemple).

PERTINENCE

Adéquation des objectifs du PCIC aux besoins et priorités du contexte actuel et futur des bénéficiaires

CONSTATS

- Au regard de la feuille de route de Kinshasa, le PCIC contribue à la résolution de certains problèmes dans le secteur de l'état civil et de la population
- Le PCIC reste en phase avec les besoins des communes de Kinshasa et du Nord Kivu pour l'efficacité des services de l'Etat civil et populations. Le PCIC répond à la problématique du fonctionnement des services de l'état civil et population sur la gestion des ressources humaines et de procédures d'identification administrative
- Le système de pilotage du programme existe bien et est fonctionnel. Ce système de pilotage comprend notamment les plans stratégiques, les Plans Opérationnels, les rencontres biannuelles avec les communes, les rapports annuels et les plateformes. Par contre, le système de mesure des résultats du programme (IOV) existe mais non exploité correctement lors des évaluations internes parce que certains ne sont pas clairement définis et parfois difficilement compréhensibles.

ANALYSE ET FACTEURS EXPLICATIFS DES EVALUATEURS

- Le PCIC répond bien aux objectifs définis lors de l'identification des besoins.
- Le PCIC demeure pertinent par rapport aux enjeux de mobilisation des ressources et de compétences au niveau des communes soutenant le fonctionnement des services de l'Etat Civil et Population (voir la feuille de route de Kinshasa).
- Les besoins et priorités identifiés au démarrage du PCIC continuent de répondre au contexte actuel et futur des bénéficiaires avec une adaptation effectuée à la phase 1, prenant en compte les changements intervenus au cours de la mise en œuvre du programme.
- Il est à noter que même si la pertinence du programme reste la même concernant les besoins et les objectifs futurs, les modalités de mise en œuvre doivent s'adapter à la décentralisation effective des communes en cas d'élections locales en 2023.
- Le tableau de suivi des IOV a été construit non par ceux qui mettent en œuvre le programme, mais par ceux qui le financent, à savoir les entités belges. Il est donc peu approprié, et pas toujours réaliste dans son application concrète. Un bon système de suivi doit être construit par ceux qui mettent en œuvre le

programme. La théorie du changement n'est en revanche pas suffisamment simplifiée pour la rendre accessible et compréhensible par tous.

AVIS EVALUATIF

L'adéquation des objectifs du PCIC aux besoins et priorités du contexte actuel et futur des bénéficiaires reste pertinent. En effet, lors d'un atelier de démarrage du PCIC 2017-21, les objectifs avaient pu faire d'un travail collaboratif entre les communes belges et congolaises, et qui avait permis aux communes de se les approprier et de confirmer leur pertinence au regard de leur contexte. La phase de co-construction a été moins évidente pour ce nouveau PCIC en raison de la pandémie. Toutefois, lors de l'atelier de présentation du nouveau PCIC, le 24 mars dernier, une réflexion a commencé à être menée sur l'ouverture à des projets participatifs qui satisfont grandement les communes. Quelques-unes s'interrogent sur la possibilité d'ouvrir plus largement à moyen terme le PCIC à d'autres domaines tout aussi essentiels au développement des communes. Soulignons que les objectifs du PCIC sont toujours d'actualité au regard de la feuille de route des communes de Kinshasa. Enfin, il est important de rappeler que les mesures d'adaptation à la crise sanitaire ont permis malgré tout, la poursuite des activités. L'utilisation de la visio-conférence a été l'un de ces moyens.

RECOMMANDATIONS

- Il est important que le PCIC définisse dès le départ avec les communes les grandes actions à mener, traduites par des lignes budgétaires bien identifiées pour éviter la consommation partielle du budget par certaines communes.
- Un travail de révision des IOV adaptés au contexte et à ses acteurs pourra être réalisé en début de programme, tout en s'interrogeant collectivement en quoi il doit pouvoir servir le pilotage du programme, et de la politique communale.
- Le PCIC 2022-2026 devra s'adapter aux réformes éventuelles de la décentralisation des communes après 2023.
- En fin de programme, il serait bon d'interroger les communes de RDC sur la priorisation de ce qui est le plus pertinent en termes de politique publique, afin de laisser ouverte la porte à d'autres politiques possibles.

RECOMMANDATIONS GENERALES

A l'endroit du PCIC (Nord, sud et Brulocalis)

- Renforcer la synergie entre les coordinations régionales et avec les coordinations locales. Se mettre d'accord collectivement sur ce à quoi peut servir un coordinateur régional et national, et quels seraient les moyens utiles à mettre à sa disposition.
- Refonder son système de suivi (IOV) pour qu'il serve réellement d'outils de pilotage pour les communes.
- Recycler les 11 communes non prises en compte par le PCIC à travers le DIVINTER pour une remise à niveau avec les autres communes en inscrivant cette activité dans le budget de la feuille de route de la ville de Kinshasa.
- Entretenir et consolider les acquis des phases précédentes du PCIC.

A l'endroit des communes

- Favoriser la synergie d'actions entre les parties prenantes du PCIC, notamment entre les acteurs communaux et les acteurs belges ;
- Participer conjointement avec d'autres acteurs à des actions de plaidoyer au niveau de l'État pour renforcer le cadre juridique et réglementaire de la coopération en matière de RH, d'état civil et du nouveau code de famille en révision au parlement (modification de certaines dispositions clés de l'état

civil) et du protocole d'accord signé par la DIVINTER et les présidents des Tribunaux des Enfants pour la facilitation de jugements supplétifs d'actes de naissance.

- Sensibiliser les bénéficiaires du PCIC à la culture d'entretien pour garantir la durabilité des acquis du programme.

A l'endroit des partenaires Sud et Nord

- Améliorer la gouvernance dans la gestion budgétaire pour permettre une bonne planification des actions du PCIC ;
- Impliquer les autres services communaux non concernés par le PCIC à la participation aux séances de formation ;
- Capitaliser l'expérience du logiciel BIDA utilisé pour l'enregistrement des naissances et décès déjà testé sur la commune de N'sele ainsi que celle qui vise la digitalisation des données de l'Etat civil testée sur la Commune test de Kintambo ; sans perdre de vue la question cruciale de la garantie de l'accès permanent à ces données. (Qui est celle de la propriété des logiciels informatiques).

CONCLUSIONS

Le PCIC est un programme qui a apporté des solutions idoines pour les communes et permet un fonctionnement normal en matière d'accès aux services d'état civil et de population. Ce programme a permis de stimuler le bon fonctionnement de ces services. Son approche participative et l'adoption d'outils de gestion de la gouvernance locale font que cela demeure un programme pertinent et innovant, cohérent et efficace ; en ce sens qu'il offre aux communes l'opportunité d'améliorer les services aux citoyens.

Toutefois, il apparaît évident que la durabilité des activités du programme n'est pas assurée. Il faudra donc travailler avec les communes pour mettre en place les dispositions nécessaires pour garder les acquis du PCIC. Les futures élections locales peuvent apporter des changements en termes de politique de décentralisation avec la présence d'élus dans les communes et cela doit faire l'objet d'une attention particulière lors de la mise en œuvre de la phase 2022-26 du PCIC.

Le lien avec le Programme National de Développement Stratégique de la RDC étant difficile à établir, il serait convenable au PCIC de se référer aux feuilles de routes de la ville de Kinshasa qui retracent chaque année les grandes lignes de fonctionnement des services de l'état civil et population. Le PCIC a largement contribué à la réalisation des activités prévues dans cette feuille de route notamment par la création des bureaux secondaires de l'état civil et population, de l'uniformisation des outils de travail à la redynamisation de la DIVINTER (coordination des SEC, appui à la publication et vulgarisation de deux guides pratiques de l'état civil et population).

Les **ateliers de programmation** sont très participatifs et les acteurs communaux tant au Sud qu'au Nord sont impliqués dès le début dans la programmation et tout au long du processus, ce qui constitue un gage à la durabilité des services communaux appuyés par le PCIC. Toutefois, il est indispensable de redynamiser les coordinations locales et régionales et communiquer davantage sur le budget, voire même de responsabiliser les acteurs du Nord, comme du Sud dans les décisions et les orientations à prendre.

Enfin, l'expérience très avancée de la coordination régionale Nord-Kivu (Goma, Beni et Butembo) dans la digitalisation des données de l'état civil et population peut être capitalisée au profit des autres communes bénéficiaires du PCIC.

Annexes

Chronogramme réalisé :

Dates	Lieu	Personnes à rencontrer	Activités
23/03/2022	C/Limete	<ul style="list-style-type: none"> Bourgmestres Coordinateurs régionaux du PCIC 	<ul style="list-style-type: none"> Atelier d'évaluation et d'information PCIC* Séance d'évaluation avec tous les coordinateurs du PCIC et bourgmestres
24/03/2022	C/Limete	<ul style="list-style-type: none"> Coordinateurs locaux du PCIC 	Visite du bureau secondaire d'Etat civil et population et entretien avec le personnel
24/03/2022	Hôtel Elais		Entretien avec le coordinateur régional de Goma
25/03/2022	C/Limete	<ul style="list-style-type: none"> Responsables des services de l'Etat Civil et populations 	Visite au bureau de la commune et entretien avec les agents du Service d'Etat civil et population y compris les archives
28/03/2022	C/Kasa-Vubu	<ul style="list-style-type: none"> Responsables des quartiers, Responsable de la DIVINTER 	<ul style="list-style-type: none"> Civilités au Bourgmestre Visite au bureau de la commune et entretien avec les agents du Service d'Etat civil et population y compris les archives Entretien avec les 7 chefs de quartier au bureau du quartier ASSOSA
29/03/2022	C/Bandalungwa		<ul style="list-style-type: none"> Entretien avec les coordinateurs régionaux de KIN 1 et KIN 2 Visite au bureau de la commune et entretien avec les agents du Service d'Etat civil et population y compris les archives Visite du bureau du quartier Adoula Visite du chantier de la salle polyvalente Visite du bureau du quartier Lumumba et entretien avec la cheffe de quartier Visite du quartier Lingwala et entretien avec le chef de quartier Entretien avec le Bourgmestre
07/04/2022	WhatsApp		Entretien avec la Divinter

Personnes rencontrées

	Nom et prénom	Fonction	Contact (+243)
COMMUNE DE LIMETE			
1	NKULU NUMBI Douglas	Bourgmestre	819920229
2	KADIMA Sylvain	Coordinateur Local PCIC	811996049
3	MUKALA MBUMBA Pascal	Secrétaire communal	999943547
4		Préposé de l'Etat Civil Bureau secondaire	
5	BASA SUZANNE Marthe	Agente chargée d'enregistrement des naissances	
6	NUMBI Stanislass	Agent chargé d'enregistrement des mariages	
7	MOKA Sophie	Agente chargée des archives	
8	AKOLIA Jean	Préposé de l'Etat civil population	
COMMUNE DE KASA-VUBU			
1	MBUYI META Bebe	Bourgmestre	815100094
2	KUNGA DI LANDU Théophile	Coordinateur Local PCIC	853661449
3	MIKASU Jean Paul	Secrétaire du service de la population	
4	NGAMEY NDOMBE Gerard	Préposé de l'Etat civil population	
5	MABIALA M'BONGA Thérèse	Agente Chargée des archives	
6	MIKU NZUMBA	Chef de quartiers Anciens combattants	
7	MWAMBA KABAMBA	Chef de quartier Lodja	
8	FOLO LUSONGI	Chef de quartier Lubumbashi	
9	MIKULI OTSHULI AMBEL	Chef de quartier Katanga	
10	MAKUNDJI BAUDOUIN	Chef de quartier Salongo	
11	KALAMBAY KAMBUNDI	Chef de quartier ONL	
12	IFOMBA Pauline	Cheffe de quartier Assosa	
COMMUNE DE BANDALUNGWA			
1	GAIBENE Thierry Bayllon	Bourgmestre	815202456
2	WANGI MPOLO EKAMBA Louis	Secrétaire communal/Coordinateur Local PCIC	816676857
3	NKOYI André	Réceptionniste service SEC/P	
4	NZEZA MPESI	Responsable service population	
5	NINGA Luzolo	Responsable du service de l'Etat Civil	
6	NSUMBU MANGITUKULU Astrid	Agente chargée des archives	
7	KIDIAMPASI LUKOKI	Chef de quartier Adoula	
8	NDJONDO NKOLUBISE	Chef de quartier adjoint Adoula	
9	GANSHUI Mureille	Cheffe de quartier Lumumba	

10	YOMBO BOSENGELI Monique		
11	NTUMBA M'OCHAMESU	Chef da quartier Lingwala	
COORDINATEURS REGIONAUX			
1	BARUTI MICHEL	Coordinateur Régional KIN 1	
2	KINTSHA KAKULE DIEUDONNEE	Coordinateur Régional KIN 2	
3	Augustin	Coordinateur Régional Nord Kivu	992241313
DIVINTER			
1	MAMBUENE Noel Richelieu	Chef de division	816899564

Grille d'entretien

EFFICACITE	INFORMATIONS COLLECTEES
<p>Dans quelle mesure le CIC a-t-il atteint ses objectifs ?</p> <p>Points de vérification :</p> <p><u>SEC</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - SEC fonctionnel capables d'enregistrer, conserver et transférer les faits d'état civil. Lien de causalité avec le CIC ? - Equipements fonctionnels et à jour - L'affichage des prix des documents officiels - Nombre de demandes transcrites au chef de quartier - Agents capables d'utiliser les logiciels et équipements - Agents rémunérés régulièrement - Evolution des recettes <p><u>Gestion RH et financière</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Outils de gestion disponibles : organigramme, fiche de postes... - Budget disponible - Formations effectuées (management, archivage, ...) <p><u>Service à la population</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Recensement réalisé ? par qui ? quel financement ? - Nombre de documents officiels signés. Augmentation ? - Service fonctionnel ? - Personnel recruté ? <p><u>Archivage</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Disponibilité d'un local d'archives - Procédures d'archivage <p><u>Coordination</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 3 rencontres/an plateforme S/S - 3 fois rencontre S/N par an ? - Nombre de plateforme Nord - Un dispositif de concertation fonctionnel 	
Recommandations pour améliorer l'efficacité de la phase 2022-26 ?	

COHERENCE EXTERNE / INTERNE	
<p>En quoi les actions du CIC sont-elles cohérentes avec les politiques nationales ?</p> <p>Points de vérification :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Document de politique nationale de l'EC (mise à disposition par la DGMEC) : <ul style="list-style-type: none"> o Guide pratique et simplifié de l'EC o Prescription du matériel technique - Document de Politique nationale de la Population - Concertations entre les communes sur la mise en place des services EC 	
<p>En quoi la stratégie et les actions du PCIC convergent-elles avec celles menées en dehors du programme par les communes ?</p> <p>Points de vérification :</p> <ul style="list-style-type: none"> - PDC - Formation - Apport des actions réalisées dans le cadre du PDC et avec l'appui des communes partenaires au PCIC 	
Recommandations pour 2022-26 ?	
DURABILITE	
<p>Dans quelle mesure les communes peuvent assumer seules la durabilité des services développés dans le programme ?</p> <p>Points de vérification :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Maîtrise technique du SEC par les agents - Fonctionnement du matériel - Mise à jour des logiciels - Mise à jour systématique des bases de données du SEC et du service à la population - Formation du personnel (SEC et Population) et turn over (ou Ancienneté des agents) - Mise à jour des personnels sur les dispositions législatives et réglementaires - Matériel amorti ou Affectation budgétaire au SEC et au Service à la population et dotation pour amortissement - Elus engagés 	
<p>Dans quelle mesure les nouveaux processus mis en place peuvent-ils être maintenus opérationnels dans la future ?</p> <p>Points de vérification :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Existence d'une volonté politique - Existence de ressources internes/externes suffisantes 	
Recommandations pour 2022-26 ?	
EFFICIENCE	
<p>Quelle est la disponibilité des ressources humaines affectées à la mise en œuvre du PCIC ?</p> <p>Points de vérification :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Inscription de lignes budgétaires spécifiques, pour le recrutement du personnel - Mention du PCIC dans les descriptions de fonction (fiches de poste) - Degré de disponibilité du personnel dédié au services EC et Population - Décalage entre délais prévu et réalisé - Volonté politique pour libérer du temps agent 	
Recommandations pour 2022-26 ?	

PERTINENCE	
Dans quelle mesure les objectifs du programme de CIC répondent-ils à des besoins et priorités du contexte actuel et futur des communes ?	
Points de vérification : <ul style="list-style-type: none"> - Les besoins et priorités sont toujours d'actualités - Révision, mise à jour de la stratégie et du plan d'action 	
Recommandations pour 2022-26 ?	

Fiche mission

Pays :	RDC
Méthode de collecte de données :	In situ, entretiens semi-directif, focus group, analyse documentaire, approche plutôt qualitative n'excluant pas le quantitatif
Expert local :	M. Sylvain Tudondele avec l'appui d'Emmanuel ROBERT
Date de la mission :	8 jours à partir du 21 mars 2022
Echantillonnage :	Critères proposés : Disponibilité des coordonnateurs et Accessibilité des communes au regard de la situation sécuritaire Limete, Bandalungwa, Kasa-Vubu
Personnes rencontrer :	à <ul style="list-style-type: none"> - le coordonnateur régional - les coordinateurs locaux des 3 communes de l'échantillon - des secrétaires généraux des communes - des responsables et agents des services communaux d'état civil, et les services à la population - chef de quartier - les responsables nationaux de l'état civil : DGMEC et de la population - des communes belges parmi les partenaires de Limete, Bandalungwa, Kasa-Vubu - personnel en charge de la RDC au sein de Brulocalis à l'UVCW



Ciedel

juin
2022

RAPPORT D'ÉVALUATION FINALE DE LA PHASE 2017-2021 DU PROGRAMME FEDERAL DE COOPERATION INTERNATIONALE COMMUNALE (CIC)

RAPPORT PAYS

MAROC

POUR LE COMPTE DE L'UNION DES VILLES ET
COMMUNES DE WALLONIE (UVCW) ET DE BRULOCALIS

RESUME EXECUTIF

Principe méthodologique

Cette évaluation finale du Programme Coopération Internationale Communale (PCIC Maroc) 2017-2021, financée par la DGD, s'inscrit dans une logique de redevabilité et d'amélioration continue et a pour objectif de proposer des recommandations pour la phase 2022-26 du PCIC.

La méthode a été basée sur une logique qui lie questions évaluatives (et sous-questions), hypothèses de réponses aux questions, et indicateurs permettant de valider ou d'invalider les hypothèses. Compte tenu des conditions de réalisation, l'évaluation a privilégié une approche qualitative centrée sur l'analyse des indicateurs qualitatifs apportés par les différents acteurs interviewés individuellement ou en focus group mais en la croisant avec une analyse bibliographique et des observations de terrain.

L'évaluation s'est déroulée au Maroc entre le 04 et le 11 avril 2022. Elle se base sur les 3 communes visitées : Oued Essafa, Belfaa, et Ait Baha, ainsi qu'une rencontre avec le coordinateur régional et quelques visites terrain, situées sur Ait Zineb, dans la région de Ouarzazate.

Constats

Les orientations du PCIC sont en parfaite cohérence avec les politiques publiques nationales et le programme correspond bien aux attentes des communes :

- Toutes les communes ont un volet social dans leur plan d'action communal (PAC).
- Dans chaque commune un Service d'Action Sociale (SAS) a été créé, ses missions ont été précisées, un personnel nommé, le service est équipé et fonctionnel, les outils de gestion en place, les règles de procédures sont présentes.
- Des formations aux associations sont réalisées, et leur accompagnement dans la mise en œuvre des projets existe.
- Des projets innovants en direction des publics cibles ont vu le jour. Des outils de communication ont été élaborés.

Toutefois :

- La planification annuelle ou pluriannuelle du PCIC est à améliorer.
- Les formations des cadres et des élus ne sont pas souvent spécifiques à leur fonction (ex : qu'est-ce qu'une politique publique ? comment élaborer une politique publique ? ...).
- L'animation de la coordination locale a besoin d'être améliorée.
- Les collaborations régionales, S/S et N/S ne sont pas totalement satisfaisantes.
- La volonté politique locale est forte pour assurer la pérennité du service mais l'accès aux ressources pour les collectivités locales reste un défi.
- Le personnel a du temps dédié au programme, mais la surcharge de travail dans la réalisation des projets existe.

Avis évaluatif

Les conclusions de l'évaluation montrent que le PCIC est plutôt efficace et a atteint de nombreux objectifs fixés. L'action sociale communale étant une réalité relativement récente, tout ne peut pas être réalisé immédiatement. Les bases sont cependant bien posées, et en cohérence avec les politiques nationales. Elles ont permis malgré la crise sanitaire de nombreuses réalisations. Les efforts fournis ont donné aux communes une vraie crédibilité et une reconnaissance politique, qui par effet en cascade, permet de se lancer dans d'autres projets, gage de sa pertinence. L'accès aux ressources reste une fragilité et une mutualisation de l'information sur des financements est une condition nécessaire pour se donner les moyens d'un développement durable. Les procédures financières liées à des cadres législatifs différents peut cependant entraîner des retards. La mutualisation des formations, et l'accompagnement sur le terrain des cadres et des élus sont une nécessité pour construire un langage et une vision commune de l'action sociale, et environnementale et acquérir des savoir-faire en matière d'animation du dialogue social et de mise en place de politiques publiques. Les espaces de gouvernance - plateforme S/S et N/S, les coordinations régionales - pourraient être revisités à la lumière de ces enjeux.

Recommandations :

1. Mieux accompagner les processus de changement social
2. Proposer un plan de formation des cadres adapté et ambitieux
3. Renforcer le dialogue politique entre élus du Nord et du Sud.
4. Mettre en place des webinaires autour de l'actualité sociale
5. Revisiter les instances de la gouvernance : plateformes et coordinations régionales
6. Rediscuter du circuit financier, procédures de décaissement, et système de suivi (IOV, TOC)

SOMMAIRE

CRITERES D’EVALUATION	p. 101
- <i>Efficacité</i>	<i>p. 101</i>
- <i>Cohérence externe.....</i>	<i>p. 106</i>
- <i>Cohérence interne</i>	<i>p. 109</i>
- <i>Durabilité.....</i>	<i>p. 109</i>
- <i>Efficience</i>	<i>p. 112</i>
- <i>Pertinence.....</i>	<i>p. 113</i>
RECOMMANDATIONS GENERALES	p. 114
CONCLUSIONS.....	p. 115
ANNEXES.....	p. 116

LISTE DES ACRONYMES

PCIC	Programme Coopération Internationale Communale
CT	Collectivité Territoriale
INDH	Initiative Nationale pour le Développement Humain
IOV	Indicateur Objectivement Vérifiable
PAC	Plan d'Action Communal
PDC	Plan de Développement Communal
SAS	Service d'Action Sociale
TOC	Théorie de Changement
UVCW	Union des Villes et Communes de Wallonie

CRITERES D'EVALUATION

EFFICACITE

L'atteinte des objectifs du PCIC au regard du cadre logique pays

CONSTATS

Afin de mesurer le degré de réalisation des objectifs du programme, il est nécessaire d'examiner chacune des composantes du cadre logique qui compte plusieurs indicateurs permettant d'apprécier l'efficacité de la mise en œuvre du PCIC.

Le service d'action sociale

Il est à noter que toutes les communes visitées disposent d'un SAS, inscrit dans l'organigramme communal. L'une en était déjà dotée depuis 2012. Le volet social (orientations stratégiques) qui figure désormais dans le programme d'action de la commune a permis de donner un cadre à l'action communale. Il fut élaboré sur la base d'un diagnostic social qui a aidé chaque commune à préciser son public cible. Des ateliers ont clarifié également le cadre d'intervention du SAS et spécifié ses missions. Un manuel de procédure est disponible dans toutes les communes visitées. Ces services sont fonctionnels et bien identifiés au sein des communes. Ils sont ouverts sur l'extérieur, en lien étroit avec les habitants qui peuvent solliciter un rendez-vous pour une demande d'aide ou un appui à un projet.

La mise à jour des PAC, et la planification des actions sociales

Le volet social des PAC existe dans toutes les communes, et a fait l'objet partout d'une élaboration participative. Une commune, Belfaa, organise même chaque année sa révision selon une méthode originale et participative, à partir des douars de la commune. Une assemblée générale annuelle est organisée au sein des douars pour faire le bilan des actions réalisées dans l'année, établir un diagnostic des besoins, et proposer des projets dans la révision du PAC. Un budget participatif y est élaboré. Les 5 quartiers de la commune, qui regroupent chacun plusieurs douars se réunissent ensuite en conseil participatif, discutent des projets émanant des différents quartiers et émettent un avis au forum de la citoyenneté. Cette instance de démocratie participative qui comprend des membres du conseil communal, des fonctionnaires, des responsables des services de l'Etat, des représentants d'associations et de coopératives, fait d'abord l'évaluation du PAC de l'année écoulée, et décide des projets à mettre en place dans le nouveau PAC. Celui-ci sert donc en soit de plan d'action annuel.

Les autres communes s'appuient sur leur PAC initial et construisent leur plan d'action annuel « au fil de l'eau ». Si au regard de la programmation du PCIC, il existe « sur le papier » un plan d'actions pluriannuel, les communes ne peuvent déclarer à l'Etat dans leur plan d'action, que ce qui est sûr d'être effectivement finançable.

Les équipements des SAS

Tous les services ont été équipés grâce au PCIC : bureau, chaises, ordinateur, imprimante, vidéoprojecteur...et les bureaux aménagés en conséquence, selon les besoins de chaque commune. Tous les équipements sont fonctionnels. Quand ces équipements sont mis à disposition des associations, ils sont stockés dans un local spécifique à la commune, et les prêts sont bien spécifiés dans un registre.

Le personnel des SAS

Dans toutes les communes, le chef du service a été désigné, et parfois du personnel supplémentaire nommé. Ils ne bénéficient cependant pas tous du même statut. Certains sont fonctionnaires, d'autres sont d'un statut plus précaire, mis à disposition par des structures externes pour renforcer le service. Le SAS fait également appel dans la mise en œuvre de ses activités à des jeunes, dont certains sont étudiants, qui ont été préalablement formés, mais qui ne sont pas payés. Leur expérience est valorisante dans la suite de leur parcours.

Le bilan de compétences des agents n'a pas été fait dans 2 communes sur 3. Par voie de conséquences, le plan de formation pour renforcer les compétences a donc été fait dans une seule commune. Cela n'empêche pas les agents du SAS, et leur coordinateur local de bénéficier des formations que met en place

la commune. L'expérience de montage de projets dans le cadre du PCIC est selon les mots du Président de la commune de Ait Baha un renforcement de compétences : « on a appris aussi dans la rédaction des rapports ».

L'évaluation des programmes d'actions sociales

L'évaluation des programmes s'est faite à mi-parcours, mais en distanciel en raison de la crise sanitaire.

La mise en place d'un projet innovant, et les publics cibles

Toutes les communes ont pu mettre en place un ou plusieurs projets innovants, en lien avec leurs publics cibles : enfants, jeunes, femmes, ou personnes à besoins spécifiques. Pour ne prendre que quelques exemples :

- Oued Essafa : création d'une bibliothèque en 2019
- Belfaa : création d'un centre social éducatif et paramédical pour enfants porteurs d'un handicap ou d'un trouble psychiatrique. Également, en cours, la construction d'un centre d'écoute et d'accueil de femmes victimes de violences, avec une prise en charge sociale et médicale (consultation, planning familial)
- Ait Baha : création d'un centre socio-éducatif pour enfants en situation de handicap et la restauration d'un centre communal de la culture et des arts.

Ces projets sont innovants par le service public apporté aux personnes fragiles auxquelles ils s'adressent, mais aussi dans le montage financier des projets eux-mêmes, issus de partenariats publics privés.

De nombreuses actions sont mises en place par les SAS. Parmi celles qui concernent les publics cibles visés par le programme, nous pouvons citer, sans être exhaustif :

- Enfants : équipement de matériel pour le préscolaire, ou fournitures scolaires dans les écoles primaires, le transport scolaire, jeux pour enfants handicapés, apprentissage du code de la route, mise en place d'un enseignement scolaire spécifique pour les enfants de migrants
- Jeunes : théâtre et animation culturelle, matériel informatique pour les centres socioculturels, accompagnement à l'emploi, forum des jeunes, fournitures en tenue de sport, soutien à la participation d'un chantier de solidarité internationale. Concernant l'emploi, le dispositif d'accompagnement à l'auto-emploi entrepris par Ait Baha se heurte à l'étroitesse du marché local : un seul emploi créé pour 15 jeunes accompagnés. La politique qui crée le plus d'emplois reste encore celle qui se greffe sur les projets d'établissement public à vocation sociale : centres socioculturels, espaces préscolaires, centres pour personnes en situation de handicap...
- Femmes : achat de matériel de couture pour les associations, création d'une fédération des associations de femmes, mise en place de l'instance genre et égalité des chances, campagne de sensibilisation au cancer du sein...
- Personnes à besoins spécifiques : mise en place d'un bureau d'accueil pour les migrants, création d'un centre pour enfants porteurs de handicap...

D'autres projets ne sont pas spécifiques à ces publics cibles. La problématique de la raréfaction de la ressource en eau est prégnante en plaine, dans les communes autour d'Agadir. Les communes de la plaine visitées appuient des associations des douars dans des projets d'adduction d'eau, dans le cadre du PCIC, mais également avec d'autres financements. La question de l'eau n'est pas seulement un service technique. Elle a d'abord une dimension sociale qui inclue la question du genre. En effet, rendre accessible l'eau dans le douar libère un temps considérable aux jeunes filles dont le rôle social est traditionnellement d'aller chercher de l'eau. Celles-ci peuvent alors se rendre à l'école, modifiant ainsi la représentation qu'on a de leur rôle. La gestion de cette ressource remise au centre de la vie du quartier change également les rapports sociaux.

Les appels à projets permettent de répondre à des besoins socioculturels comme l'organisation d'événements culturels, l'équipement en matériel de certains centres. Dans le champ de l'action sociale, des actions de santé sont parfois menées. Par exemple, l'équipement de salles d'accouchement à Ait Zineb, ou du matériel paramédical de kinésithérapie dans les centres d'accueil pour enfants handicapés. L'équipement de bus par la commune pour assurer le transport scolaire ou lors de manifestations culturelles est également un besoin constant, auquel le PCIC répond fort justement, dans des zones rurales

éloignées. C'est notamment le cas pour les centres qui regroupent les enfants porteurs de handicap, dont les parents ne pourraient pas sans cette aide, les scolariser.

Le pourcentage d'hommes et de femmes touchés par les projets

Ces données sont peu collectées. Les agents expliquent que c'est difficilement applicable parce qu'une collecte n'est pas toujours possible. Quand elles le sont, elles servent essentiellement au remplissage du tableau d'IOV, et pas à mener une réflexion sur la nature de la politique publique menée.

Par exemple dans le cas de projets spécifiques, comme la construction d'un centre d'accueil pour les femmes victimes de violence, le pourcentage de femmes va bien évidemment au-delà des 50% visés, mais est-ce significatif ?

La coordination locale des acteurs sociaux.

Pour Oued Essafa et Ait Baha, la coordination locale est encore embryonnaire, davantage sectorielle (ou catégorielle) et ciblée autour de l'identification de besoins en formation de certaines catégories de personnes comme par exemple les monitrices éducatrices à Ait Baha. Sur cette même commune, une enquête lancée auprès des jeunes a été réalisée pour connaître leurs besoins. Elle s'est traduite ensuite par une série de petites formations à la carte. A Oued Essafa, chaque jeune animateur formé se doit d'en former dix autres. Ainsi le dispositif de formation est pensé en cascade. Ils mettent ensuite en application les formations reçues auprès d'enfants en préscolaire : apprentissage du code de la route par exemple. La coordination locale catégorielle se concrétise à Oued Essafa par l'appui à la création d'une fédération des associations féminines.

La mise en place d'une coordination locale est plus tangible à Belfaa. Elle dispose d'un certain nombre d'outils pour l'animation territoriale. Le premier d'entre eux concerne sa démarche adoptée pour réviser le PAC. Pour cela, elle s'appuie sur le douar, comme le lieu premier d'une démarche participative et inclusive. Cette approche novatrice est de nature à construire le dialogue territorial et mériterait d'être capitalisée et diffusée. Dans une moindre mesure, on retrouve cette approche territoriale dans un travail de sensibilisation opéré dans tous les douars autour de la problématique des violences faites aux femmes. Cela est pensé pour accompagner l'arrivée sur le territoire du centre d'accueil et d'écoute des femmes victimes de violences. Par ailleurs, concernant la problématique des migrations subsahariennes, la même commune s'est assurée de l'aide de sociologues belges pour établir un vrai diagnostic territorial. Elle tâche d'y répondre de manière globale par une démarche intégrée : ouverture d'un bureau d'accueil, prise en compte des besoins scolaires des enfants, accès au marché de l'emploi. La coordination locale se traduit aussi par l'appui à des associations qui ont répondu à un appel à projet qui se double systématiquement d'une offre de formation en termes de gestion de projet, gestion des ressources humaines, montage de projet. Belfaa complète sa palette d'animation du territoire, mais elle n'est pas la seule à le faire, en s'appuyant sur un groupe d'animateurs bénévoles pour prolonger son action sur le terrain.

Les actions de communication :

De nombreux outils de communication ont été élaborés en termes de plaquettes, de flyers, de page Facebook mais également des panneaux urbains informatifs permanents (Ait Baha) ou une caravane itinérante (Oued Essafa). Une vidéo et un document de capitalisation des projets réalisés ont été réalisés par Ait Baha et publiés sur leur site. La commune de Belfaa a créé une cartographie de représentation des actions de la commune, pour laquelle les agents du SAS ont été formés, afin de les rendre plus visibles dans le bâtiment communal.

Aucune commune n'a cependant élaboré de plan de communication. Belfaa a pourtant obtenu en 2018 le label de la commune citoyenne, qui a été le fruit d'une véritable stratégie et d'un travail important en termes de diagnostic, de cahier des charges à remplir autour de thèmes tels que la participation citoyenne, la transparence, l'approche genre, la collaboration, l'environnement durable. Ce label a donné une vraie visibilité à la commune, en termes d'image, et a permis de crédibiliser son action.

Les actions collectives entre communes

Un forum de l'étudiant a été organisé en 2018 pour les communes. Le comité de pilotage a associé un groupe de jeunes de Ait Baha pour renforcer ses capacités. Le forum avait pour but d'outiller les jeunes

scolaires, collégiens et lycéens sur la question de l'orientation. Il a rassemblé près de 4000 personnes ; cependant, sa difficulté organisationnelle et la non prise en charge de certains coûts de transports pour les jeunes ont obligé les organisateurs à annuler l'édition suivante.

Les plateformes S/S et la coordination régionale

Trois plateformes S/S ont été organisées, dont l'une portée par Oued Essafa. Les thématiques et les intervenants sont choisis par la commune accueillante. La coordination régionale, quant à elle, avec un coordinateur officiel n'est pas portée. Pour autant une collaboration entre les 3 communes visitées existe. Ils se concertent régulièrement par téléphone pour des conseils, ou des échanges d'information. Cette collaboration est clairement le fruit du PCIC et des projets en commun, réalisés depuis quelques années. La volonté existe d'aller plus loin et d'élargir la coordination à deux communes près de Ouarzazate : Ait Zineb et Ouisselsate. Une identité partagée les réunit autour de la notion de communes rurales du Sud du Maroc. Les axes de travail en commun ne sont cependant pas encore identifiés.

Les plateformes N/S

Trois plateformes ont eu lieu. L'une au démarrage du programme, l'autre pour l'évaluation à mi-parcours, une dernière en ligne, en 2021. Des visites entre communes belges et marocaines ont également pu se faire malgré le contexte de crise sanitaire. Certains coordonnateurs évoquent toutefois le souhait d'un échange plus régulier avec leurs homologues du Nord, entre ces temps forts.

ANALYSE

L'efficacité du programme montre une bonne progression dans plusieurs domaines. Les avancées concernent la plupart des domaines du PCIC :

1. L'ancrage institutionnel du SAS au sein de la commune s'inscrit dans la durée.

L'ancrage institutionnel du SAS dans la commune est désormais un fait acquis. Les responsables politiques reconnaissent l'importance du SAS au sein de la commune. Un président a même fait part qu'il ne soupçonnait pas avant le PCIC tous les champs d'action qu'il recouvre. L'inscription d'un volet social dans le Programme d'Action Communal est une réalité et permet à l'action sociale de s'inscrire dans la durée.

2. La mise en œuvre de politiques publiques dans le domaine de l'action sociale s'est accélérée.

L'action du PCIC a permis de commencer à transformer le paysage social. La prise en compte des besoins sociaux et de leurs principaux acteurs fait augmenter par effet d'entraînement les demandes et ouvre à d'autres champs du possible. Les politiques mises en place se caractérisent par des approches différentes. Nous pouvons distinguer :

- **Les actions menées dans une logique distributive** : matériels pour handicapés (fauteuils roulants, cannes...). Ou encore dotation de matériel aux associations préscolaires, cours d'alphabétisation, achat de machine à coudre, de matériel informatique pour des associations...
- **Les actions de type projet** (ou d'investissement public) :
 - o Des projets plus grands : construction d'infrastructure de type centre d'accueil pour femmes, rénovation d'un espace culturel...
 - o Et des plus petits : projet d'accès à l'eau dans un douar, construction de salle pour les associations, aménagement d'un café socio culturel (« café de la famille »)
- **Les actions d'appui à des groupes ou à des secteurs particuliers** : appui à la création d'une fédération des associations de femmes, appui/renforcement de capacité à une association des jeunes (oued Essafa), accompagnement et encadrement de jeunes porteurs de projets d'auto emploi à Ait Baha.
- **Les offres de service public à la population** : permanence pour recevoir le public et instruire les demandes d'aide en lien avec les services de l'Etat, ou de santé ; les procédures d'appels à projets et le dispositif de formation des responsables de projet ayant décroché une subvention.
- **La mise en place de la coordination locale** : Elle se met en place plus ou moins rapidement selon les communes. L'entreprise demande du temps. Des étapes sont nécessaires pour passer de l'émergence de nouveaux acteurs sectoriels appuyés par la commune à la construction d'une fédération de ces

mêmes acteurs associatifs, jusqu'à la mise en place d'une coordination locale multisectorielle où la société civile se concerta, dialogue avec les pouvoirs publics, et construit pour elle-même et/ou avec la commune des réponses aux besoins sociaux. La construction à terme de ces espaces multi-acteurs exige une ingénierie spécifique, que n'ont pas toujours les coordinateurs locaux. Un renforcement de capacité et un accompagnement de ces derniers apparaîtraient utiles en ce sens.

- **L'action sociale en termes de développement territorial** : L'expérience de concertation locale réussie à Belfaa est à ce titre unique. Elle montre que cela est possible dans le contexte marocain et porte ses fruits.

De toutes ces approches de l'action sociale, force est de constater que la plus fréquente reste celle de la logique de distribution d'équipements ou de matériels. La réalisation de projets et l'appui à des organisations via des formations sont également mis en avant. Mais il est difficile de mesurer l'impact des formations ; le suivi post formation étant limité. Ce constat peut s'expliquer par l'urgence à traiter des questions sociales longtemps ignorées. Si le cadre institutionnel a été posé et les besoins sociaux prioritaires identifiés, la construction d'une vision sur le long terme est encore insuffisante. Toute une série de questions se posent :

- Comment passer d'une réponse ponctuelle à une réponse durable ?
- Comment passer de l'accompagnement d'un groupe à l'accompagnement d'un processus qui concerne l'ensemble des acteurs du territoire ?
- Comment, enfin, sortir d'une logique distributive pour entrer dans une véritable politique publique pour tous, et sur tout le territoire ?

Leur traitement demanderait à pouvoir réfléchir collectivement pour y répondre.

3. Les projets innovants

Les projets innovants sont réellement une plus-value de ce programme. Les nommer en tant que résultats à atteindre a en quelque sorte, convoqué les communes à faire preuve d'ambition en matière de politique d'action sociale. Il faut noter que leur réalisation n'a pas pu se faire avec le seul budget du PCIC. D'autres financements ont été mobilisés auprès de fondations, de ministères ou de la province : L'INDH, l'Entraide ont ainsi été mobilisés... Le PCIC, malgré son budget relativement modeste, a servi très clairement de déclencheur pour se lancer dans de telles réalisations.

4. La formation des cadres est à renforcer et un plan de formation des élus à élaborer

Si la période de crise sanitaire n'a pas permis de mettre sur pied tous les bilans de compétence pour les cadres de l'action sociale, on peut constater un niveau inégal de compétences de ces mêmes cadres. L'absence d'identification d'un socle commun de compétences nécessaires pour mettre en place une politique d'action sociale ne permet pas aux agents de se situer. Il n'existe pas non plus d'espaces communs de réflexion pour un retour d'expériences entre pairs. La formation des élus est également à renforcer et un plan de formation spécifique à leur rôle d'élus à élaborer. L'expérience communale dans le domaine de l'action sociale étant encore récente, il est important de pouvoir poursuivre l'effort d'appui à la construction d'une vision politique communale.

5. La coordination locale

La mise en place de la coordination locale demande à être appuyée et renforcée. L'approche territoriale du développement reste floue. En effet il est toujours plus facile pour une commune de faire elle-même des actions valorisantes. Il est en revanche plus difficile de faire émerger un autre acteur, de la société civile, avec qui la commune entre en dialogue. Ce travail est d'abord une posture à acquérir et un savoir-faire à mettre en œuvre. Un accompagnement adapté au contexte pour renforcer cette capacité s'avère nécessaire.

6. Les actions collectives

Les actions collectives entre les communes appuyées par le PCIC sont dépendantes de la volonté des élus à collaborer ensemble. Dans le cas des 3 communes, des divergences politiques entre elles ne favorisent pas cette co-construction, ce qui n'a pas empêché les 3 communes d'organiser au moins une fois, le forum des étudiants. Le second a été annulé pour des raisons de non prise en charge de frais de transport des jeunes.

Il faut souligner qu'un tel projet ne peut pas concerner uniquement les jeunes des trois communes. Il n'a de sens que s'il permet à tous les jeunes des environs d'y participer. Cela représente 11 communes rurales qui gravitent autour d'Ait Baha. La cohérence territoriale se heurte ici au périmètre de la commune engagée dans le PCIC. Un autre frein à la mise en œuvre de ces projets collectifs, est leur caractère très chronophage, surtout quand on est dans l'évènementiel. Pour cela, la commune fait appel à une cohorte de jeunes qu'elle a formée pour donner un coup de main. Ces frais supplémentaires en main d'œuvre de montage de barnums, démontage, tenue des stands, gardiennage, sont difficilement remboursables. La procédure de remboursement a posteriori de l'évènement rend également l'exercice périlleux. Le coordonnateur doit faire appel (ce qui génère des formes de pression sociale) à son propre réseau pour obtenir des prêts. Et la somme engagée, 4000 euros pour le dernier forum, est considérable. La pression repose sur les épaules du coordonnateur. Nous pouvons comprendre que dans ces conditions la précédente édition a dû être annulée. La procédure de décaissement en vigueur est plus un frein qu'un encouragement à mener des actions collectives.

7. Coordination régionale

La dynamique autour de ces communes rassemblées en coordination régionale se heurte à la question du portage. Le mode de désignation du coordonnateur régional à l'issue d'un vote par les communes ne le rend pas toujours légitime, surtout quand la personne désignée vient d'une petite commune rurale. Les divergences et les rivalités politiques ne sont pas toujours en phase avec l'esprit du programme. Un agent a exprimé le souhait que ce soit Brulocalis qui désigne le coordonnateur régional pour faire taire toutes les critiques. La marge de manœuvre dont disposent les communes pour s'autoorganiser en coordination régionale reste un sujet important. Enfin, la durée du mandat- 1 an- apparaît trop courte pour impulser cette dynamique.

8. Les plateformes

Un travail de clarification du rôle et du pilotage de ces plateformes est à faire, sud/ sud comme nord/nord. Le choix du thème et de l'intervenant étant décidé par la commune qui s'est portée volontaire pour l'organisation de la plate-forme, il y a forcément des déçus. L'identification en amont d'enjeux communs à travailler sur telle ou telle thématique faciliterait grandement la dynamique collective. Les coordonnateurs rencontrés comme les élus ne se sentent pas impliqués dans l'organisation des plateformes N/S. Il reste également à préciser si ces temps servent simplement à échanger de l'information, ou prendre des décisions, et de quel ordre.

AVIS EVALUATIF

Concernant l'efficacité, au regard du cadre logique, le PCIC a en bonne partie atteint ses objectifs.

Dans le détail, nous pouvons préciser :

- Le cadre institutionnel a été posé. Le PAC a intégré un volet social, et cela a été fait de manière participative, en impliquant tous les acteurs sociaux. Le diagnostic social a permis d'identifier pour chaque commune ses publics cibles, et les actions menées correspondent bien au public choisi.
- Les Services de l'action sociale ont été créés, et du personnel mis à disposition dans ces services. Les outils de gestion, et les équipements ont été réalisés. Le manuel de procédure, indiquant notamment la relation contractuelle avec les associations, a été élaboré et est disponible. La planification annuelle et pluriannuelle est à renforcer. Elle est cependant rendue particulièrement complexe, par le fait même que la loi marocaine n'autorise pas une programmation avec un plan de financement qui ne soit pas totalement finalisé, or le montage des projets des SAS est souvent ardu, avec un partenariat public-privé, leurs financements ne sont pas tous garantis au moment de la programmation.
- Un ou des projets innovants ont été réalisés, et ont permis aux communes d'être ambitieuses. L'action sociale a non seulement permis de répondre à un certain nombre de besoins jusqu'ici non pris en compte, mais a donné aux communes une certaine légitimité vis-à-vis de la population et une reconnaissance des institutions publiques. Les IOV concernant notamment la question du

genre sont à réviser, certains sont inapplicables sur le terrain. Les projets sont particulièrement adaptés à leur contexte, si on se réfère, par exemple, à la problématique migratoire et la création d'un bureau d'accueil des migrants sur la commune de Belfaa. D'autres projets ont permis de mettre en lumière une réalité sociale autrefois invisible. C'est le cas sur la commune de Ait Baha, où le recensement pour la création du centre pour enfants avec des besoins spécifiques a permis de se rendre compte qu'en réalité, le nombre d'enfants écartés de l'école en raison de leur handicap ou de leur maladie était plus important qu'on ne pouvait l'imaginer.

- Des formations nombreuses ont été réalisées en direction de responsables associatifs. La demande de subvention est souvent conditionnée à une formation. Des accompagnements sur le terrain se font ensuite, pour vérifier l'usage du matériel, ou la mise en œuvre du projet de l'association.
- Il reste à renforcer la formation des cadres de l'action sociale. Le bilan de compétences est encore à faire pour certains d'entre eux. Un accompagnement autour d'un socle de formation de base serait à ce moment judicieux pour ne pas voir s'agrandir encore l'écart de compétences qui existe entre les coordonnateurs locaux. La formation des élus est le parent pauvre de ce programme. Si le dispositif est inégal entre les communes, il se fait parfois sur la base des mêmes formations que les responsables associatifs (montage de projet...), ce qui en la matière n'est pas satisfaisant pour un élu.
- La coordination locale est encore balbutiante. Des expériences intéressantes de développement territorial à l'occasion de la révision annuelle du PAC, sont cependant à capitaliser, et ensuite à partager aux autres communes. Là encore, le savoir-faire ne s'improvise pas. Une formation et/ou un accompagnement seraient utiles et nécessaires.
- Les actions collectives existent, mais il semble nécessaire de repenser leur cadre d'exécution. Les moyens humains et financiers importants à mobiliser et l'avance de fond nécessaire dans le cadre des procédures de décaissement freinent les ambitions locales.
- Les plateformes N/S comme S/S ont été réalisées, bien souvent sous l'impulsion de Brulocalis. L'initiative des communes marocaines est encore timide ; et la dynamique n'est pas portée sur l'ensemble du territoire. Un éclaircissement du rôle et du pilotage de ces plateformes serait apprécié.

Possibilité d'amélioration de l'efficacité du PCIC dans le cadre de la phase 2022-2026 (Brulocalis, Communes du Nord, et du Sud)

Plusieurs points d'amélioration sont à envisager :

- **Le renforcement du dialogue politique** entre élus est à encourager. L'action sociale est encore récente dans le paysage politique marocain. Un échange plus régulier pourrait être fructueux pour les élus. Il y a un besoin de consolider une vision politique en la matière et de former les élus marocains et leurs techniciens sur la mise en place de politiques publiques.
- **Le pilotage du programme** serait amélioré si les IOV et TOC étaient mieux appropriés par les cadres de l'action sociale. Une révision pour les rendre plus simples et plus utiles dans la conduite de la politique d'action sociale est nécessaire. Une journée de travail en plateforme N/S, au moins, serait nécessaire.
- **Une formation mutualisée** des élus et des cadres de l'action sociale est à réfléchir de manière transversale, en identifiant quels sont les savoir-faire à mobiliser (émergence de politiques publiques, démarche concertée multi-acteurs, appui à la création d'une coordination locale, approche territoriale du développement...). La mutualisation devrait permettre de créer cette culture commune, nécessaire dans l'environnement encore récent de l'action sociale et propice à la collaboration entre les communes.
- **L'identification de partenaires marocains compétents** capables de former et/ou d'accompagner sur le terrain et d'analyser les pratiques serait judicieux. La difficulté à mobiliser des ressources humaines locales de qualité ne permet pas toujours de former correctement et d'accompagner élus et cadres de l'action sociale. Il s'agirait de trouver un partenaire ou une structure tierce, d'envergure nationale, qui

contractualise avec Brulocalis pour venir en appui aux différentes communes, en tenant compte de leur contexte et de leur réalité.

- **Un travail transversal de capitalisation des expériences** est à inclure systématiquement dans les plans d'actions pour identifier les savoir-faire et renforcer ainsi la confiance dans la capacité de la commune à produire une politique d'action sociale efficace. Le partage des « pépites » (les savoir-faire qui valent de l'or) seraient utiles pour tous.
- A terme, **une rencontre entre les coordinations locales**, sans les représentants des communes pourrait permettre un partage d'expériences sur le rôle de la société civile dans le développement des politiques sociales.
- **La mise à plat des conditions nécessaires pour la réalisation d'actions collectives** est à faire pour favoriser leur déploiement.
- **La coordination régionale gagnerait en pertinence si le rôle et les moyens de cette instance était réprécisée.** Le mode de désignation du coordinateur régional, ses missions, et la durée de son mandat sont autant d'éléments à préciser pour enclencher une véritable dynamique collective.
- **Une clarification du rôle et du pilotage des plateformes N/S et S/S** est à faire pour renforcer l'implication des communes marocaines notamment.

COHERENCE EXTERNE

Cohérence des actions du PCIC avec les politiques nationales

CONSTATS

La cohérence du PCIC avec les politiques nationales se mesure à l'aune de la loi organique 113-14 relative aux communes. La signature d'une convention de coopération avec une collectivité territoriale étrangère, ou un organisme étranger est soumis à un accord préalable du wali de la région, comme le stipule l'article 92 de ladite loi, qui précise les attributions du conseil de la commune, qui comprend notamment « le développement économique et social, le plan d'action communal, (...) la répartition des aides et le soutien aux associations ». Le volet social inclus dans le PAC est donc de facto en cohérence avec la politique nationale. D'autres aspects du programme sont également convergents avec les politiques nationales comme la mise en place d'une instance sur le genre et l'égalité des chances qui figure dans cette même loi organique, et fait donc écho à la dimension genre du PCIC. Par ailleurs, la politique nationale de développement des régions s'appuie sur les dynamiques de certaines communes. De fait, le travail réalisé avec le partenaire belge a permis à la commune de Belfaa d'obtenir le label de commune citoyenne. Lequel label a ensuite ouvert la voie à l'accès aux programmes ministériels, de leurs services déconcentrés et de la province. Il en va de même, dans une moindre mesure, pour les autres communes qui n'ont pas obtenu ce label. Le développement de projets à caractère social par les communes construits grâce au PCIC entre en convergence avec les politiques de l'Etat et ouvre de ce fait l'accès à certains financements.

ANALYSE

La convergence entre les politiques nationales et le PCIC était évidente dans la démarche même du PCIC : celui-ci a commencé par inscrire volontairement son action de développement social par un ancrage institutionnel. C'est un préalable, et figure dans les premiers résultats à atteindre du cadre logique. Le volet social inclus dans le PAC est donc de facto en cohérence avec la politique nationale. La démarche employée, participative, n'a fait que renforcer cet ancrage. Car le dialogue avec les associations par le biais entre autres, des aides fournies par la commune, fait partie des attributions du conseil.

AVIS EVALUATIF

Le PCIC vient contribuer efficacement à donner une réalité à ce qui est inscrit dans la loi marocaine. En fournissant une impulsion, elle permet aux conseils communaux de donner une consistance à l'une de ses attributions, celle de l'action sociale.

RECOMMANDATIONS (Brulocalis)

La poursuite de l'action sociale dans le programme 2022-26 est une bonne chose pour poursuivre la dynamique enclenchée. La diffusion de la loi, et des modalités de financements pour la faire appliquer sont nécessaires pour permettre aux communes le développement de la politique sociale. La circulation des informations concernant les nouveaux décrets d'application n'est pas une fonction portée par le PCIC aujourd'hui. Il conviendrait de réfléchir sur quelles structures s'appuyer pour avoir accès à l'information, et renforcer ainsi la convergence avec les politiques nationales.

COHERENCE INTERNE

Convergence de la stratégie et des actions du PCIC avec celles menées par les communes en dehors du programme

CONSTATS

Là où il n'y avait pas de volet social dans le Programme d'action communale, le PCIC a permis à la commune d'élaborer son diagnostic social, cibler son public prioritaire et mettre en œuvre des projets qui répondent à ses besoins. Cette démarche participative a favorisé aussi l'adhésion à ces orientations. Non seulement, le PCIC et le PAC sont complémentaires, mais ils sont intrinsèquement liés. Là où un volet social préexistait au PCIC 2017-21, le PCIC est venu en complément de moyens et d'outils pour développer cette politique de l'action sociale. Le PCIC est là encore complémentaire avec le plan d'action de la commune.

La définition du champ de l'action sociale a pu donner lieu à une recherche de convergence. A titre d'exemple, la construction de système d'adduction d'eau n'était pas toujours perçue de prime abord par le partenaire belge comme faisant partie de l'action sociale. Quelques explications contextuelles sur le caractère social, et de la dimension genrée de la corvée et des usages de l'eau ont été nécessaires pour pouvoir inscrire cela dans la planification de la commune.

ANALYSE

La convergence entre les politiques locales et le PCIC est évidente, tant l'histoire des politiques sociales est encore récente à l'échelle du pays. Les politiques locales s'appuient justement sur le PCIC pour inscrire institutionnellement l'action sociale. La stratégie du PCIC qui a consisté par poser le cadre institutionnel au sein de la commune était tout à fait adaptée. Le PCIC est à comprendre comme l'élément déclencheur afin de « poser la question sociale » et sa réponse politique à l'échelle locale.

AVIS EVALUATIF

Les éléments apportés montrent que la stratégie et les actions du PAC sont tout à fait complémentaires avec le PCIC. Les élus considèrent d'ailleurs le PCIC comme un programme qui permet de construire leur propre politique communale.

RECOMMANDATIONS (Brulocalis)

Dans la recherche de convergence entre la politique communale et le PCIC, un effort stratégique pourra être fait sur le renforcement de capacité interne à la commune, en direction des cadres et des élus. Cet aspect de la programmation paraît un point essentiel à suivre pour ne pas perdre de vue ce champ de renforcement des communes.

DURABILITE

Capacité des communes bénéficiaires d'assumer seules la durabilité des services développés grâce aux compétences nouvelles acquises dans le programme

CONSTATS

La volonté politique est manifeste chez tous les présidents des conseils communaux rencontrés. L'action sociale que certains ont découverte avec le programme leur tient à cœur. Le président ou l' élu responsable du partenariat CIC sont souvent issus du milieu associatif dans lequel ils ont pris des responsabilités avant de se lancer en politique. Les élus rencontrés avaient tous une fibre sociale, ce qui est une certaine garantie de leur volonté de faire avancer l'action sociale sur leur commune. Ce sentiment est partagé par les agents du SAS, et en l'occurrence par leur coordonnateur local. Ils ne comptent pas leur temps (ni même parfois leur argent quand ils assurent le transport non remboursé de jeunes à un évènement). Ils disent tous aimer profondément leur travail, même si cela leur demande beaucoup. La difficulté provient du fait que tous ne sont pas fonctionnaires. Certains sont contractuels car l'Etat a depuis longtemps gelé la création de nouveaux postes de fonctionnaires. Certains sont donc salariés de structures associatives locales, et mis à disposition pour la commune avec un nombre de jours/semaine défini. Ils expriment une certaine fatigue de cette précarité, dont ils ne voient pas comment elle peut évoluer. Ils sont néanmoins confirmés à leur poste par le président. Le travail de terrain produit aussi ses effets. Le SAS est si bien identifié par les autres acteurs (hôpital, école, services déconcentrés de l'Etat) que le coordonnateur n'a pas de difficulté à joindre tel service pour obtenir des rendez-vous pour les usagers dans des délais forts raisonnables. Enfin, les missions du service SAS sont engagées durablement sur le territoire. Si la commune n'a pas de ressources propres, l'action menée suscite des besoins jusqu'ici peu exprimés, et des dynamiques sociales dont il sera difficile de se passer à l'avenir. L'accès aux financements nationaux, la connaissance du réseau sont autant de gages de durabilité qui trouvent sa source dans le PCIC. Si le PCIC a permis nettement de renforcer le lien de confiance avec un certain nombre d'associations, l'émergence d'une société civile en tant que corps social et politique organisé, capable de dialoguer d'une seule voix avec les pouvoirs publiques, est un processus lent et complexe dans le contexte marocain. Il faut pourtant l'accompagner et le soutenir pour qu'il joue pleinement son rôle face aux élus. A noter enfin que les manuels de procédure élaborés par les communes, s'ils ne sont pas une garantie contre tous les clientélismes, sont en revanche, une vraie avancée sociale, en termes de transparence, et d'accès aux droits, et qui s'inscrit durablement dans le paysage politique de la commune.

ANALYSE

Les élus portent ce programme parce qu'il apporte aux besoins sociaux de la commune une réponse concrète, visible, et valorisante pour ceux qui le mènent. A la question posée à tous les présidents de savoir si l'action sociale serait toujours durable, tous répondent par l'affirmative. « L'action sociale fait partie de notre ADN, et le chemin parcouru nous a montré combien il ouvrait des portes. Nous trouverons donc des solutions » nous dit l'un d'eux. On ne saurait mieux dire. Les pierres institutionnelles sont posées pour favoriser cette durabilité : procédures, nomination des agents du SAS, plan d'action communal... Ce travail encourage aussi les liens entre acteurs sociaux, et avec les institutions publiques et privées, dans et en dehors de la commune, et ce, de manière durable. Le personnel est stable même si le statut est pour certains précaire. La formation des agents pourrait être améliorée pour offrir un contenu adapté à leur contexte, avec des méthodes et outils susceptibles de développer des politiques publiques émergentes. Un espace entre pairs pour analyser leur pratique et capitaliser leur savoir-faire est également à envisager.

AVIS EVALUATIF

Les constats et l'analyse proposée montrent que le PCIC a permis de mettre la commune, et le service SAS sur un chemin solide. Le cadre institutionnel est renforcé durablement, et les agents sont fortement engagés dans la réussite de leur mission. Un dispositif de formation plus poussé, adapté à leur contexte est cependant à renforcer, pour que les agents se dotent d'outils, de méthodes qui leur permettent de conduire le changement social sur leur commune. L'absence de ressources propres aux communes les oblige à développer des compétences en termes de captation de financement, de montage de projet. Cette difficulté de départ devient finalement une force.

RECOMMANDATIONS (Brulocalis, et communes du Sud)

Il est important ici de penser le renforcement de capacités des communes comme un dispositif essentiel à leur développement. L'absence aujourd'hui d'institut de formation national pour la fonction publique

territoriale oblige à se tourner vers une structure d'envergure nationale capable de former, et d'accompagner sur le terrain les acteurs locaux pour les appuyer dans les processus qu'ils mettent en œuvre. La conduite du changement social et l'émergence de politiques publiques en matière sociale exigent des savoir-faire complexes. La mutualisation des ressources humaines pour opérer ces formations et ces accompagnements permettrait également aux coordonnateurs d'apprendre de l'expérience des autres, et consoliderait le lien entre eux.

Maintien opérationnel des nouveaux processus mis en place en cas de défaut de maintenance et d'amortissement de ces investissements

CONSTATS

Les investissements directs en matériel dans les SAS font rarement l'objet d'une ligne d'amortissement dans le budget communal, selon les propos des personnes interviewées (1 commune sur 3 le mentionne). De nombreux matériels sont prêtés aux associations et sont stockés dans un local. Un certain nombre sont réparables (panneaux, stand...), mais d'autres devront faire appel à une entreprise spécialisée (vidéo projecteur). Il n'a malheureusement pas été possible de vérifier dans le budget communal qui n'a pas pu être récupéré.

L'engagement des responsables politiques dans le maintien de ce service ne fait cependant pas de doute, comme mentionné dans les analyses précédentes.

ANALYSE

Les besoins en investissement de matériel et d'infrastructures publiques communales sont restés importants. Leur inscription en amortissement reste une pratique peu répandue ; la budgétisation prévisionnelle n'est pas systématique partout. De plus, la loi marocaine ne permet pas aux communes d'avoir des ressources propres, rendant plus délicat encore les pratiques d'anticipation de renouvellement des investissements.

Il faut cependant relativiser. Un ordinateur du bureau du SAS sera toujours plus facile à renouveler, et s'il tombe en panne, cela n'empêchera pas de prendre des rendez-vous avec des individus ou de réunir les associations pour assurer une coordination locale.

AVIS EVALUATIF

Nous pouvons donc raisonnablement en conclure que les nouveaux processus et investissements mis en place en cas de défaut de maintenance resteront opérationnels. La conduite du changement social, et la politique sociale de la commune dépendent avant tout des processus organisationnels mis en œuvre. Le prêt de matériel aux associations est certes un coup de pouce important pour elles, mais son absence par défaut de maintenance n'obérera pas le fonctionnement associatif pour autant.

RECOMMANDATIONS (communes du Sud)

Le montage des nouveaux projets, qui fait nécessairement appel à des financements des ministères, de la province, et/ou des fondations est complexe. Une ligne de renouvellement du matériel peut être prévue pour la conduite de ce projet, et de permettre du même coup, aux communes d'anticiper quelque peu ce renouvellement.

L'équipement informatique reste cependant essentiel pour décloisonner les communes et pouvoir travailler en réseau, se former à distance, et s'outiller, et offrir aux associations de multiples supports d'information. Ces enjeux dépassent largement le cadre du PCIC et concernent tous les services. Les présidents des conseils communaux savent pertinemment qu'ils devront poursuivre leurs efforts pour maintenir leurs capacités en termes de développement social et environnemental.

EFFICIENCE

Disponibilité des ressources humaines pour la mise en œuvre du PCIC

CONSTATS

La volonté politique de libérer du temps et engager des ressources pour l'exécution du programme est manifeste. Cependant, les coordonnateurs se plaignent du temps passé pour le reporting, et la rédaction des rapports, car l'action sociale a tendance à être chronophage. Plus les projets sont nombreux, plus l'accompagnement demande du temps, et l'articulation entre les acteurs aussi. Les communes se dotent d'une ressource bénévole mobilisable pour démultiplier sur le terrain son action. Des groupes de jeunes, animateurs et animatrices sont formés pour ensuite apporter une vraie plus-value sur le terrain. Ils y gagnent en expérience ce qu'ils. elles n'auraient pas pu trouver ailleurs.

L'offre de service supplémentaire, telle l'ouverture d'un bureau d'accueil des migrants, ne se traduit pas par une augmentation des ressources. A moyen terme, la question des ressources humaines se posera pour la commune. Enfin, il est à noter que les actions collectives intercommunales sont souvent des moments de surcharge pour assurer la préparation, avec des ressources humaines qui ne sont pas extensible.

ANALYSE

La surcharge de travail périodique des personnels du SAS ressenties ou effectives n'est pas le fait d'une négligence de la part des autorités locales. L'impossibilité pour les communes de pouvoir recruter est réelle. Elle cherche à attirer d'autres personnes compétentes déjà en poste ailleurs mais ce n'est pas facile. Pour autant, le personnel est engagé dans son travail, et la reconnaissance des politiques ainsi que celle des partenaires extérieures sont des éléments de motivation supplémentaire. Il est vrai que la question des ressources humaines se posera à terme. Elle est étroitement liée à la question des financements que les communes doivent pouvoir mobiliser.

Enfin, la crise du Covid explique pour beaucoup le décalage de certaines opérations dans le temps. La nécessité d'obtenir les autorisations nationales prend du temps et accentue ce décalage. A noter, le cas de la commune d'Ait Baha où le bilan de compétences ne s'est pas fait parce que la commune attendait de savoir si le programme PCIC 2022-26 allait se poursuivre.

AVIS EVALUATIF

Le programme du PCIC 2017-21 au Maroc est globalement efficient. Les ressources ont été rendues disponibles, et des solutions locales ont été trouvées pour faire face à la montée en charge de certaines actions. La volonté politique est manifeste. La capacité de mobilisation des ressources financières locales se heurte à la législation nationale qui l'interdit. A terme, le développement des offres de services (l'exemple de la couverture médicale pour tous) posera la question de manière plus aigüe de la disponibilité des ressources.

Les autres raisons sont plutôt exogènes ou conjoncturelles à la commune comme la crise du Covid 19.

RECOMMANDATIONS (Brulocalis, Communes du Nord, et du Sud)

De nombreuses actions financées concernent les biens et équipements à des associations locales. Il convient de limiter ou de regrouper les appels à projets en ce domaine afin de diminuer la charge de travail, et ainsi libérer du temps pour penser l'action sociale en termes d'approche territoriale du développement et pour penser et mettre en place des modes de fonctionnement efficient de ces services. Il s'agirait également de mieux articuler les attendus des coordonnateurs en termes de reporting du programme avec leur charge réelle de conduite des projets.

PERTINENCE

Adéquation des objectifs du PCIC aux besoins et priorités du contexte actuel et futur des bénéficiaires

CONSTATS

Le programme CIC 2017-21 cherche à développer l'action sociale dans la politique communale. Il s'agit tout à la fois d'offrir un service public avec l'ouverture d'un service d'action sociale au sein des communes et de renforcer la concertation et la collaboration avec les acteurs sociaux du territoire. Selon les observations de terrain et les interviews réalisés, les besoins sont restés identiques tout au long de la période, voire même, sont devenus plus prégnants. La politique de développement régional amorcée par l'Etat, ainsi que le développement de certaines communes des alentours partagent les mêmes priorités et orientations vis-à-vis du développement de l'action sociale. Des mesures d'adaptation ont été nécessaires pendant la période Covid, qui ont été bien compris par la population selon les personnes interviewées.

Une commune, Belfaa, a entrepris de prendre à bras le corps une problématique sociale jusqu'alors peu traitée par le PCIC, celle des migrations subsahariennes, qui s'installent durablement sur la région d'Agadir. Suite à une expertise d'une ONG, un diagnostic des migrations a pu être réalisé qui a pu mesurer l'ampleur du phénomène à Belfaa. Depuis, un accueil des migrants est envisagé dans une démarche intégrée : bureau d'accueil, scolarisation des enfants, logement, insertion par l'emploi.

ANALYSE

Les objectifs du PCIC sont encore pertinents à l'issue du Programme. C'est pourquoi ils seront prolongés et élargis dans la phase suivante. La démarche participative, le cadrage institutionnel dès le démarrage ont permis d'asseoir le programme sur de bonnes bases. La prise de conscience de besoins sociaux prédominants en cours de programme révèle une capacité accrue à objectiver des constats grâce à un diagnostic, à porter une analyse de ce phénomène sur son territoire et à trouver des réponses adaptées en termes de politiques publiques.

AVIS EVALUATIF

Les constats et analyses confirment la pertinence des objectifs à l'issue du programme dans le contexte actuel des collectivités marocaines. Les besoins sociaux sont toujours prégnants. La démarche de co-construction du cadre institutionnel, des publics cibles identifiés à partir d'un diagnostic social ont permis une pertinence durable du programme. L'adaptation du programme pendant la crise sanitaire en apportant des réponses adaptées au contexte du moment (ex : distribution de produits alimentaires en période de confinement) démontre sa pertinence continue.

RECOMMANDATIONS (DGD, Brulocalis, et les communes du Nord et du Sud)

Une première recommandation serait que l'évaluation à mi-parcours s'attache non seulement aux résultats du programme par rapport aux IOV, mais puisse rendre compte des processus engagés sur la commune : état d'avancement d'une démarche de développement territorial (et plus seulement approche projet), état d'avancement des processus qui permettent l'engagement des citoyens dans la vie de la cité : quelles démarches entreprises pour développer la coordination locale ?...

La seconde recommandation serait d'envisager, si le PCIC se poursuit au-delà de 2026, une démarche de concertation en amont avec les acteurs du sud pour élaborer ensemble la prochaine phase 2027-31. Il s'agirait d'ouvrir un dialogue plus conséquent pour permettre à la DGD belge, aux collectivités du Nord, comme du Sud de travailler ensemble à orienter le changement social et environnemental au Maroc, comme en Belgique.

RECOMMANDATIONS GENERALES

L'accompagnement des processus de changement social (Brulocalis)

Le programme permet de mettre en œuvre ou de cofinancer un certain nombre de projets dans le domaine de l'action sociale. Plus que le financement de projets ou l'équipement en matériel, il convient à la fois de proposer des services publics compétents, utiles et bien gérés, mais aussi de construire des espaces de concertation avec les acteurs concernés pour assurer le développement social du territoire.

Ces processus à mettre en œuvre demandent à être encouragés, accompagnés, alimentés, et capitalisés par des experts marocains du développement social qui connaissent et comprennent le contexte, et pratiquent le terrain.

Une formation des cadres adaptée et ambitieuse (Brulocalis, Communes du Sud et du Nord)

Un cursus de formation mutualisé sur l'ensemble des communes du PCIC peut aisément être élaboré et mis en œuvre en direction des élus, des coordonnateurs et des responsables des SAS afin de garantir un socle commun de connaissances, et partager les différentes expériences et pratiques sociales du pays : politiques publiques et action sociale, cadre de concertation communal, services publics et approche territoriale du développement... Ces formations seraient bien sûr assurées, si possible, par une structure marocaine, d'envergure nationale, afin de renforcer les compétences locales.

Renforcer le dialogue politique entre élus du Nord et du Sud. (Communes du Nord et du Sud, et aussi Brulocalis)

Il s'agit d'un dialogue réciproque, régulier qui permet d'instaurer la confiance, et de s'engager pas à pas sur le chemin d'une compréhension commune des enjeux planétaires et locaux autour des problématiques sociales et environnementales. L'urgence à renforcer le dialogue social, à trouver des réponses adaptées au contexte concerne le Nord comme le Sud. Cette prise de conscience radicale que nous sommes liés à un destin, de plus en plus commun, nous oblige à sortir des approches de l'aide au développement du monde d'avant. Brulocalis peut jouer un rôle essentiel dans cette inversion des regards.

Mise en place de webinaires autour de l'actualité sociale (Brulocalis et les communes du Nord et du Sud)

L'action sociale si elle n'est pas alimentée par une réflexion continue se dessèche et perd vite de son sens en termes de développement social et environnemental. Les défis sont immenses, et les moyens limités. Les formations sont également couteuses en temps et en argent. Pourtant, élus comme cadres ont besoin d'alimenter leur réflexion sur l'actualité sociale, du Maroc, de Belgique et du monde.

Le décloisonnement des idées et des personnes est un enjeu important. L'organisation de séminaires en ligne ouverts à tous, animés conjointement par un marocain, et un belge pourrait permettre d'avancer dans ce sens.

Revisiter les instances de la gouvernance : plateformes et coordinations régionales (Brulocalis)

Il est essentiel de redéfinir les rôles et le pilotage de ces instances en ayant préalablement fait l'inventaire des enjeux communs qu'il conviendrait de traiter.

Pour les coordonnateurs régionaux :

Rallonger la durée du mandat à 3 ans renouvelable, rendre accessible les moyens de coordination et les mettre à la connaissance et à la disposition du coordonnateur, indemniser le travail dédié.

Pour le coordonnateur national :

Faire voter ce principe et discuter de la fiche de poste d'un coordonnateur national, mis à disposition par une des communes, et repris à la fin de son mandat.

Plateforme N/S :

Permettre d'avoir des temps séparés entre élus et techniciens, et des temps de partage entre élus N/S d'une part, et techniciens N/S d'autres part. Impliquer plus fortement les collectivités du Nord et du Sud dans la préparation de l'ordre du jour, dans l'animation de ces plateformes, dans leur bilan.

Planifier les objectifs de travail, et identifier ce qui est de l'ordre de l'information, de la co-construction, et de la décision dans ces instances.

Plateforme sud/ sud :

Elaborer un plan d'action autour du contenu de ces temps. Impliquer le coordonnateur national (s'il y en a un) et un coordonnateur régional à tour de rôle pour préparer et animer ce qui a été pensé tous ensemble.

Coordination régionale

Idem. Porter à la connaissance des coordinations régionales le budget disponible

Circuit financier et procédures de décaissement (Brulocalis, DGD)

Consacrer un temps d'échange par région sur ce sujet. Consolider et engager un dialogue utile pour trouver des solutions innovantes aux problèmes qui se posent.

IOV et TOC (Brulocalis)

Le travail sur les IOV et les TOC pourrait faire l'objet d'un travail en plateforme N/S (sur une journée minimum) de réappropriation, de contextualisation pour le rendre utile et applicable au pilotage du programme comme à la production de connaissance sur celui-ci

CONCLUSIONS

Le PCIC 2017-21 au Maroc a été très pertinent et très cohérent, plutôt efficace, et relativement efficient. La manière dont le volet social s'est inscrit dans l'action communale est remarquable. Il a ouvert des champs du possible à l'ensemble des communes, et cela est particulièrement vrai pour les communes rurales et isolées.

Il a permis aux conseils des communes concernées de se saisir de cette attribution qui figure dans la loi organique sur les communes, et de mettre sur pied un service d'action sociale ouvert à la population. Les communes sont désormais dotées d'un service capable de déployer des investissements publics dans les douars, d'organiser des événements sociaux culturels ou économiques et d'appuyer les associations dans la mise en œuvre de leur projet, selon des règles transparentes et accessibles à tous. Des projets novateurs au Maroc ont vu le jour, répondant à des problématiques de violence sexuelle, d'exclusion, de handicap, et s'adressant à des groupes sociaux traditionnellement peu bénéficiaires des services publics.

Cela a été rendu possible par des cofinancements importants de la part d'institutions marocaines. La mise en route de ces projets est à mettre au crédit en premier lieu de l'engagement des personnes, élus comme techniciens, mais aussi, de l'impulsion donnée par le programme CIC.

Il s'agit maintenant de consolider les savoir-faire en termes de démarches participatives (capitalisation) pour ne pas rester dans une logique de distribution de l'aide sociale, ou de projets. Comment penser la politique sociale et environnementale en termes de services publics pour tous et sur tout le territoire ? Il s'agit aussi de renforcer les communes dans leur capacité à instaurer, à organiser le dialogue social. Quels sont les processus à mettre en place pour permettre le changement social ? La mise en place de la coordination locale est affaire d'outils et de méthodes qui favorisent la participation effective des acteurs sociaux. Pour réussir ce dialogue, les cadres ont besoin de renforcer leurs compétences. Cela passe par un plan de formation construit, mutualisé et un accompagnement dans la mise en place de ces stratégies. Un

organisme tiers marocain, compétent, peut jouer un rôle utile et fédérateur. Les élus également, ont besoin de trouver des espaces, où ils peuvent avec d'autres, s'informer, se former, et élargir leur vision politique. Un échange plus régulier avec leurs homologues belges pourrait poser les bases d'une compréhension des contextes et des problématiques sociales et environnementales de chacun.

Les espaces de gouvernance existent. Ils sont probablement à clarifier ou réinventer pour permettre une implication et une responsabilisation plus grandes des collectivités territoriales dans la conduite du PCIC.

Enfin, un effort de simplification et d'appropriation des IOV et de la TOC est nécessaire, ainsi qu'une concertation sur la responsabilité de chacun des deux pays dans le rapportage. Ces outils de gestion doivent avant tout servir utilement le pilotage des plans d'action du PCIC, dans la production de connaissance et dans l'intérêt de tous.

ANNEXES

Chronologie réalisée

	Nom et Prénom	Fonction	Date
COMMUNE DE OUED ESSAFA			
1	Hamdane Abdelkrim	1 ^{er} vice-président de la commune	4 avril 2022
2	Bordo Smail	Directeur des services de la Commune	
3	Malika Moumen	Vice-présidente de la commission de la femme, de la jeunesse et Présidente de la fédération des associations du développement de la femme, et de l'enfant au sein de la commune	
4	Saadia Elkhail	Coordinatrice locale, et cheffe de service des affaires économiques sociales, culturelles et sportives	
COMMUNE DE BELFAA			
1	Azougagh Lahoucine	Président de la commune	5 avril 2022
2	Lasri Said	Vice-Président chargé des affaires culturelles, sportives, et de la coopération internationale	
3	Choughal Aïcha	Vice-présidente chargée des affaires sociales	
4	Chaiton Hassan	Responsable du service social, culturel, et du travail associatif. Coordonnateur du programme CIC	
COMMUNE DE AÏT BAHA			
1	Aliourboui Mohamed	Président de la commune	6 avril 2022
2	Hourri Khadija	Responsable du programme CIC	
3	Bouchella Fatima	Coordinatrice locale	
COMMUNE DE OUED ESSAFA			
1	Saadia Elkhail, Chaiton Hassan, et Bouchella Fatima	Rencontre avec les 3 coordinateurs locaux autour d'Agadir	7 avril 2022
COMMUNE DE AIT ZINEB			
1	Chakir Mohammed	Coordinateur Régional , région de Ouarzazate	8 avril 2022
COMMUNE DE RABAH			
1	Abdallah SAAF	Directeur du Centre d'Etudes et de Recherche en Sciences sociales, spécialiste reconnu en développement social	10 avril 2022

Grille d'entretien Maroc- évaluation PCIC 2017-21

GUIDE D'ENTRETIEN	
<i>EFFICACITE</i>	<i>INFORMATIONS COLLECTEES</i>
<p>Dans quelle mesure le CIC a-t-il atteint ses objectifs ?</p> <p>Points de vérification :</p> <p>SAS :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Service d'Action Social fonctionnel dans les 12 communes capables de mettre en œuvre des projets innovants - Projets innovants réalisés ou en cours - Dispositif de suivi-évaluation efficace - Agents capables d'utiliser les logiciels et équipements - Agents rémunérés régulièrement - Equipements fonctionnels et à jour - Plan d'Action Communale disponible, et programme d'action social pluriannuel existant - Personnel compétent - Existence d'une table de coordination locale - Volonté politique - Existence d'outil de communication <p>Coordination</p> <ul style="list-style-type: none"> - 3 rencontres/an plateforme S/S - 3 fois rencontre S/N par an ? - Nombre de plateforme Nord - Un dispositif de concertation fonctionnel 	
<p>Recommandations pour améliorer l'efficacité de la phase 2022-26 ?</p>	
<i>COHERENCE EXTERNE / INTERNE</i>	
<p>En quoi les actions du CIC sont-elles cohérentes avec les politiques nationales ?</p> <p>Points de vérification :</p> <p>Au niveau national :</p> <p>Comparaison entre les priorités politiques nationales et la stratégie locale sur la période du PCIC/ Entraide National ? (Adepec ?) :</p> <p>Mise à disposition par la DGCL :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'organigramme des communes - guide pratique de la politique d'action sociale des communes <p>Au niveau local :</p> <ul style="list-style-type: none"> - existence d'un volet social dans la Plan d'Action Communal - - existence d'un programme d'action sociale (AS) pluriannuel communal 	
<p>En quoi la stratégie et les actions du PCIC convergent-elles avec celles menées en dehors du programme par les communes ?</p> <p>Points de vérification :</p>	

<ul style="list-style-type: none"> - Planification des actions - Apport des actions réalisées dans le cadre du PDC et avec l'appui des communes partenaires au PCIC - PDC - Formation 	
Recommandations pour 2022-26 ?	
<i>DURABILITE</i>	
<p>Dans quelle mesure les communes peuvent assumer seules la durabilité des services développés dans le programme ?</p> <p>Points de vérification :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mis en place d'un projet innovant dans le service - Mise à jour des personnels sur les dispositions législatives et réglementaires - Ancienneté des agents - Matériel fonctionnel et utilisé - Affectation budgétaire au SAS et dotation pour amortissement. - Dépendance du budget à l'apport du PCIC - Elus engagés - Existence de procédures inhérentes à l'action sociale communale 	
<p>Dans quelle mesure les nouveaux processus mis en place peuvent-ils être maintenus opérationnels dans la future ?</p> <p>Points de vérification :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Existence d'une volonté politique - Existence de ressources internes/externes suffisantes 	
Recommandations pour 2022-26 ?	
<i>EFFICIENCE</i>	
<p>Quelle est la disponibilité des ressources humaines affectées à la mise en œuvre du PCIC ?</p> <p>Points de vérification :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Inscription de lignes budgétaires spécifiques - Mention du PCIC dans les descriptions de fonction (fiches de poste) - Décalage entre délais prévu et réalisé - Instruments de suivi mis à jour - Degré de disponibilité du personnel dédié au service SAS 	
Recommandations pour 2022-26 ?	
<i>PERTINENCE</i>	
<p>Dans quelle mesure les objectifs du programme de CIC répondent-ils à des besoins et priorités du contexte actuel et futur des communes ?</p> <p>Points de vérification :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les besoins et priorités sont toujours d'actualité - Lien cohérent entre diagnostic et planification - Révision, mise à jour de la stratégie et du plan d'action 	
Recommandations pour 2022-26 ?	

FICHE MISSION MAROC

Pays :	Maroc
Méthode de collecte de données :	In situ, entretiens semi-directif, focus group, analyse documentaire, approche plutôt qualitative n'excluant pas le quantitatif
Expert local (CV joint) :	M. Emmanuel ROBERT
Date et nombre de jour de la mission :	8 jours à partir du 04 avril 2022
Echantillonnage :	<p>Critères proposés :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Disponibilité des coordonnateurs - Accessibilité des communes <p>Oued Essafa Belfaa Aït Baha et le coordonnateur régional basé à Aït Zineb</p>
Personnes à rencontrer :	<ul style="list-style-type: none"> - le coordonnateur régional - les coordinateurs locaux des 3 communes de l'échantillon - des secrétaires généraux des communes - des responsables et agents des services communaux d'Action Sociale - les responsables nationaux de l'action social : DGCL - des communes belges parmi les partenaires d'Oued, Essafa, Belfaa, Aït Baha - personnel en charge du Maroc à Brulocalis



Ciedel

juin
2022

RAPPORT D'ÉVALUATION FINALE DE LA PHASE 2017-2021 DU PROGRAMME FEDERAL DE COOPERATION INTERNATIONALE COMMUNALE (CIC)

RAPPORT PAYS BURKINA FASO

POUR LE COMPTE DE L'UNION DES VILLES ET
COMMUNES DE WALLONIE (UVCW) ET DE BRULOCALIS

RESUME EXECUTIF

Pour la phase 2017-2021 du PCIC au Burkina Faso, la modernisation du service de l'état civil était l'objectif central du PCIC avec l'ambition de déployer dans les communes concernées un logiciel performant de gestion de l'état civil permettant tout à la fois d'améliorer la qualité (diminution des fautes de transcription), la rapidité (délivrance des actes sur le champ) et la sécurité (numérisation progressive des actes d'état civil passés) du service d'état civil, qui est une compétence fondamentale pour permettre à tout burkinabé d'avoir une existence légale, de pouvoir poursuivre des études, de pouvoir être électeur, de pouvoir être justiciable, de pouvoir être un sujet fiscal...

A ce titre, le PCIC a appuyé les services d'état civil des quatre collectivités bénéficiaires dans l'objectif de contribuer ainsi au renforcement institutionnel des communes, l'essentiel des soutiens du PCIC concernant le fonctionnement municipal.

La concentration de l'appui du PCIC aux services d'état civil municipaux a permis, en plus des éléments cités supra, d'améliorer la qualité du service (locaux spacieux et de qualité, archivage et stockage facilités) et les conditions de travail des agents (postes de travail, informatisation).

Les orientations du PCIC sont donc pertinentes, et efficaces, même si la durabilité du service n'est pas garantie, en particulier pour les petites communes, du fait de l'absence d'inscription des lignes d'amortissement du matériel (informatique, champ solaire) dans le budget municipal.

Toutefois, au regard du potentiel de changement de l'appui donné par le PCIC (locaux, informatisation, formation), les effets du programme restent limités du fait de l'absence de clarification de la politique nationale en matière d'état civil. En effet, l'Etat burkinabé n'a pas encore choisi une solution logicielle définitive pour la gestion de ce service public.

Cette absence de choix fait que :

- Les communes qui utilisaient le logiciel GESTEC (Ouagadougou 2 et 3) et qui avaient commencé à numériser leurs archives ont arrêté de le faire ne sachant pas s'il y aurait une possibilité d'importer les bases de données GESTEC dans la future solution logicielle,
- Les communes qui avaient commencé à utiliser le logiciel « Citoyens » qui avait été dans un premier temps choisi par l'Etat burkinabé ont arrêté de le faire, dans l'attente du choix définitif de l'Etat burkinabé,
- Aucune des communes n'a acquis ni installé le logiciel « I-Civil » qui est préconisé par la DGMEC mais qui n'est toujours pas choisi officiellement par l'Etat burkinabé comme la solution logicielle officielle.

En conséquence :

- Les communes ne numérisent plus leurs archives,
- Les nouveaux actes d'état civil (naissances, mariage, décès) qui ne sont plus numérisés n'alimentent plus de base de données informatique.

Les agents de l'état civil des communes, faute de logiciel « officiel » pour l'enregistrement des actes d'état civil n'enregistrent pas ceux-ci sous forme numérique et l'ensemble des registres restent des registres papier, ce qui limite la performance et la pertinence du PCIC.

En conséquence, pour le futur ceci va dans le sens de prioriser des domaines d'action qui correspondent aux champs d'action transférées aux communes et pour lesquels celles-ci ne dépendent pas de décision de l'Etat.

SOMMAIRE

CRITERES D’EVALUATION	p. 124
- <i>Efficacité.....</i>	<i>p. 124</i>
- <i>Cohérence externe</i>	<i>p. 127</i>
- <i>Cohérence interne</i>	<i>p. 128</i>
- <i>Durabilité.....</i>	<i>p. 129</i>
- <i>Efficience</i>	<i>p. 131</i>
- <i>Pertinence</i>	<i>p. 132</i>
RECOMMANDATIONS GENERALES	p. 133
CONCLUSIONS.....	p. 134
ANNEXES.....	p. 135

CRITERES D'EVALUATION

EFFICACITE :

L'atteinte des objectifs du PCIC au regard du cadre logique pays

CONSTATS

Modernisation du service de l'état civil

La modernisation du service de l'état civil était, selon les acteurs rencontrés au Burkina Faso, l'objectif central du PCIC avec l'ambition de déployer, dans les communes concernées un logiciel performant de gestion de l'état civil. La majorité des actions programmées et mises en œuvre devaient concourir à l'atteinte de cet objectif. Pour cela, des actions de formation, d'équipement et de sensibilisation ont été réalisées. Des bâtiments ont été également construits pour permettre une meilleure organisation du service de l'état civil.

Cet objectif a été choisi sur la base du constat général d'un délaissement du SEC : agents sans un niveau satisfaisant de formation initiale, sans expérience et non accompagné d'un plan de formation continue.

Aujourd'hui, avec la mise en œuvre des activités du PCIC, tous les agents de la chaîne de production de l'état civil ont été formés et ont acquis des compétences, avec pour conséquence immédiate la limitation des fautes de transcription et de l'archivage physique des registres d'état civil.

Le PCIC a permis l'acquisition d'un important lot de matériels et équipements :

- Construction de bâtiment abritant le SEC

- Equipement solaire du SEC

- Matériels informatiques

- Câblage informatique des bâtiments construits

- Mobiliers de bureau

- Matériels et équipements d'archivage physique

- ...

Ces réalisations ont renforcé de façon substantielle la capacité du SEC désormais beaucoup plus performant pour la délivrance de services et pour la conservation des archives. Ce constat concerne toutes les communes du programme.

La principale difficulté a été liée au fait que l'Etat burkinabé avait dans un premier temps opté pour l'utilisation du logiciel GESTEC.

Ensuite il a choisi de généraliser au niveau national le logiciel « Citoyen », le PCIC en rapport avec la DGMEC, a accompagné la formation du personnel pour l'apprêter au passage à ce logiciel.

En 2019/2020, l'Etat est revenu sur sa décision, jugeant le logiciel « Citoyen » inadapté, et a décidé de déployer plutôt le logiciel « I-Civil ». Malgré les coûts et les efforts déjà engagés dans « Citoyen », le PCIC a marqué sa disponibilité à accompagner le déploiement de « I-Civil », à condition que le gouvernement lui produise un acte officiel qui matérialise ce choix. Vaine attente de cet acte, même du rapport d'audit de « Citoyen », malgré plusieurs relances. Cette phase du projet est arrivée à terme sans une clarification de choix par le gouvernement.

De l'avis des acteurs rencontrés, l'objectif central de déploiement du logiciel de gestion de l'état civil n'a donc pas été atteint pour la raisons sus évoquées. Cependant, le SEC a connu une grande amélioration à la fois en ce qui concerne le service rendu aux usagers, son organisation générale, la conservation des archives physiques, la perception des agents sur leur environnement de travail et sur l'intérêt des autorités locales à l'égard du service de l'état civil.

Plan de communication

Le plan de communication existant a été mis à jour dans le cadre d'une activité collective pilotée par l'une des communes partenaires. Sa mise en œuvre était prévue immédiatement à la suite du déploiement du logiciel de gestion de l'état civil. Il reste la formation des parties prenantes (cellule de communication, élus, leaders d'opinion, ...) et la mise en œuvre dès le déploiement du logiciel.

Cadre de concertation

Chacune des communes partenaires a mis en place un cadre de concertation. Il en existe parfois même deux :

- Un cadre de concertation regroupant le Haut-commissaire, les Infirmiers Chefs de Poste (ICP), les Officiers d'Etat Civil délégués, ... ; mis en place par arrêté municipal, il comprend 35 membres et se réunit 2 fois par an pour discuter des questions relatives au fonctionnement du service de l'état civil de l'arrondissement ;
- Les réunions Intra-services qui sont trimestrielles et examinent les difficultés du SEC.

Ces cadres sont fonctionnels, même si les communes peinent toujours à sécuriser les ressources financières nécessaires à leur tenue à bonne date.

ANALYSE

La phase 2017/2021 du PCIC au Burkina Faso était essentiellement orientée vers la modernisation du service de l'état civil. Les hésitations de l'Etat quant au choix ferme d'un logiciel de gestion de l'état civil ont constitué un blocage pour l'atteinte de cet objectif central. On peut noter cependant avec satisfaction :

- La construction de bâtiments abritant le service de l'état civil de chacune des communes partenaires ; cela a permis d'accueillir un plus grand nombre d'agents affectés au service, mais aussi d'améliorer le confort des usagers désormais à l'abri des intempéries ;
- L'installation de l'énergie solaire qui permet une autonomie énergétique du service ;
- Les équipements et matériels informatiques et bureautiques qui améliorent les conditions de travail des agents ;
- Le câblage réseau des bâtiments de l'état civil ;
- La formation du personnel sur l'archivage physique des actes, l'évaluation des services d'état civil ont été accompagnés d'une dotation des communes en boîtes d'archivage ; les connaissances ainsi acquises et cette dotation ont permis de mieux organiser l'espace et la méthode de conservation des registres d'état civil qui sont désormais moins exposés aux risques de dégradation.

A titre illustratif, dans les arrondissements 2 et 3 de Ouaga, les usagers du service ont évoqué, dans les émissions interactives sur les radios locales une grande évolution positive du service.

Dans tous les cas, le matériel acquis dans ce cadre demeure une propriété de la commune et servira à améliorer les conditions de travail des services. Le renforcement des capacités des agents et des élus, y compris les agents des centres secondaires et les personnels du tribunal départemental, a permis une véritable amélioration du service rendu à la population : un changement de comportement et une réduction du temps d'attente des actes d'état civil. Par exemple, à Kombissiri, le traitement des jugements supplétifs d'acte de naissance qui prenait 3 à 4 mois dure désormais au plus 3 semaines. La formation sur l'archivage physique a comme conséquence une réduction sensible des pertes de documents. Dans cette commune, avant l'appui du PCIC, le SEC était logé dans un petit bâtiment comprenant juste un bureau et une salle de réception pour 5 agents, plus les registres d'état civil et le matériel. La construction d'un bâtiment affecté entièrement au SEC (avec une salle d'attente pour les usagers) a soulagé tout le monde.

A l'arrondissement 2 de Ouaga, le service de l'état civil utilise le logiciel « GESTEC » mis en place avec l'appui d'un autre projet. Le PCIC a complété le logiciel par un serveur pour le stockage des données. Les registres de 2013 à 2015 sont numérisés dans « GESTEC ». Le reste devrait l'être dans le cadre du déploiement du nouveau logiciel, mais ce projet de numérisation est mis en sursis en attendant la validation définitive du choix de « I-Civil ». Les matériels et équipements informatiques sont maintenus et entretenus par la Direction Générale des Services informatiques (DGSi) de la ville de Ouaga. Mais lors des opérations d'entretien et de maintenance, l'arrondissement paie sur son budget les frais de déplacement des agents de la DGSi. Les besoins de l'arrondissement ne nécessitent pas la mobilisation d'un poste à temps plein. Dans les faits, les agents de la DGSi ne sont pas toujours très réactifs en cas de besoin. Tous ces éléments sont satisfaisants. Avant le PCIC, les usagers de l'arrondissement 2 de Ouaga attendaient 7 jours pour recevoir l'acte demandé. Aujourd'hui, avec l'appui du PCIC, les actes sont délivrés sur place.

AVIS EVALUATIF

Concernant l'efficacité, le PCIC au Burkina Faso n'a pas réussi l'ambition de modernisation de l'état civil par le déploiement du logiciel initialement prévu, mais a concouru à produire d'importants changements dans la qualité du service rendu aux usagers.

Les agents affectés dans les SEC des communes partenaires ont acquis des réflexes et du savoir-faire dans l'utilisation des équipements informatiques mis en place avec l'aide du PCIC. Par contre, le logiciel n'ayant pas été déployé, les registres d'état civil n'ont pas été numérisés selon ce qui était prévu (notamment à Gourcy et Kombissiri) et les agents procèdent toujours à la saisie des actes comme avant la mise en œuvre du PCIC.

A noter qu'avant la mise en œuvre du PCIC, le délai d'attente pour la délivrance d'un acte était de 3 semaines à Gourcy. Aujourd'hui, grâce à l'équipement, à la formation et à une meilleure organisation du SEC, ce délai est ramené à 24/48 heures, à la grande satisfaction des usagers.

Les agents affectés au SEC sont des agents du cadre de la fonction publique territoriale, donc rémunérés sur le budget communal, ce qui garantit la régularité de leur rémunération.

Le contexte politique national et local n'a pas affecté la mise en œuvre des activités du PCIC. Bien au contraire, on peut noter que les Secrétaires Généraux de Mairie, les Maires, les élus et tous les autres acteurs ont toujours créé des conditions favorables, par peur de perdre le partenariat par l'adoption d'une attitude bloquante.

On peut en conclure que même si l'objectif central du PCIC n'a pas été atteint, le projet a tout de même permis des améliorations substantielles du service de l'état civil qui est désormais mieux apprécié par les usagers du service.

Possibilité d'amélioration de l'efficacité du PCIC dans le cadre de la phase 2022-2026

Les recommandations ci-après concernent les éléments suivants :

- Une amélioration de la concertation et de la réactivité entre les binômes de collectivité burkinabé et belge pour une meilleure coordination des activités
- Pour les arrondissements 2 et 3 de Ouaga, le fait d'avoir le même partenaire belge pour 2 arrondissements ne facilite pas le fonctionnement des activités, en particulier du fait que le partenaire belge « lie » les deux partenariats dans sa gestion administrative. Le retard de justification des dépenses d'un arrondissement entraîne un retard de versement des tranches suivantes pour l'autre arrondissement, même si elle était à jour dans les délais pour les livrables. Le partenariat est basé sur une convention tripartite et le DID à renseigner pour le rapport financier est le même pour les 2 arrondissements. Cela peut être source de blocage pour l'un ou l'autre arrondissement.

- Les partenaires du l'UVCW exigent que les coordinateurs soient des agents communaux. Or dans la majorité des cas, les agents communaux n'ont pas une connaissance suffisante des outils complexe de gestion des projets et du changement. Il est donc indispensable d'assurer une formation de ces agents.
- Pour motiver davantage les coordinateurs locaux, il serait nécessaire de concéder un relèvement de leurs indemnités mensuelles payées par le PCIC ou si possible par la commune. A titre de comparaison, un chef de service de la commune perçoit le triple des indemnités d'un coordinateur local du PCIC, cela n'encourage pas à prendre un poste de coordinateur du PCIC.
- Pour la production de données il est recommandé :
 - Soit d'alléger certains outils, trop complexe et que, dans l'opérationnel, les acteurs peinent à s'approprier, y compris les coordinateurs locaux.
 - Soit de renforcer les coordinateurs dans la compréhension du besoin de données et dans la capacité de recueil de données.
- Il est également souhaité de rechercher le moyen de réduire les retards dans le transfert des fonds du Nord vers le Sud. Certaines communes ont réussi à ouvrir un compte dans une institution financière privée, mais d'une part ce n'est pas le cas pour toutes, et d'autre part même si le Ministère des Finances peut l'autoriser ce sont des mesures dérogatoires qui vont à l'encontre des principes de la comptabilité publique.
- Le changement d'orientation par l'Etat en ce qui concerne le logiciel d'état civil et la crise sanitaire liée au COVID 19 ont impacté négativement la mise en œuvre du PCIC. Les plateformes entre coordinateurs et avec les partenaires ont été suspendues, remplacées par des séances de travail par visioconférence. La conséquence est qu'il y a moins de moments et d'espaces de partage d'expériences, dans un contexte où, malgré les efforts d'acquisition de modems de connexion, la connexion Internet reste très instable au Burkina. Il sera important de réfléchir au retour de ces plateformes en présentiel.
- Le projet de déploiement du logiciel de l'état civil a suscité beaucoup d'espoir et soulagerait tout le monde. Il est vivement souhaité que cette action soit parmi les toutes premières actions de la prochaine phase du PCIC.
- Il est important de travailler à rendre opérationnel le plan de communication pour se donner davantage de visibilité.
- Pour la prochaine phase du programme, un effort devra être fait par les coordinateurs locaux pour impliquer davantage le coordinateur national dans les activités HPO, au moins pour partager systématiquement avec celui-ci les résultats et les livrables, dans la mesure où il assure la transmission à l'Etat des résultats du programme (ces résultats participent à l'évaluation par l'Etat de l'atteinte des objectifs du PNDS).

COHERENCE EXTERNE :

Cohérence des actions du PCIC avec les politiques nationales

CONSTATS

En rappel, le PCIC au Burkina Faso est un programme d'appui aux communes suivant leurs orientations propres. Il fait donc le choix d'inscrire ses actions dans les orientations politiques nationales. En l'occurrence, l'Etat du Burkina a fait le choix de la modernisation de l'administration, particulièrement du SEC. A noter que les actions du PCIC sont comptabilisées dans la mesure de l'atteinte des objectifs du PNDS. D'ailleurs, pour l'élaboration du programme, une mission a été organisée en Belgique, à laquelle ont participé le Directeur Général et l'informaticien de la DGMEC, afin de prendre en compte les orientations nationales.

ANALYSE

Comme indiqué ci-dessus, cette phase du PCIC a été élaborée de façon participative, en impliquant les communes concernées et la DGMEC, afin de s'assurer de la cohérence de son contenu avec les orientations nationales et locales.

A partir de là, la DGMEC intervient pour accompagner les communes, notamment à leur demande. Mais on peut retenir que la DGMEC réalise essentiellement des actions de suivi-contrôle, surtout dans les communes qui ont des appuis extérieurs, mais ne pose pas vraiment d'actions fortes d'investissements comme les communes pouvaient s'y attendre.

Par contre, l'UNICEF et le programme « BRAVO » interviennent dans toutes les communes bénéficiaires du projet, en appui à l'état civil, l'UNICEF à travers des dotations de matériels et équipements, « BRAVO » en appui à l'organisation d'audiences foraines du tribunal départemental pour l'enregistrement des naissances. Mais ces actions sont réalisées parallèlement au PCIC, sans concertation, ce qui ne favorise pas une dynamique de synergie. Par exemple, pour le matériel remis par l'UNICEF au SEC de Kombissiri, la coordinatrice du PCIC n'a été informée que par le chauffeur de cette dotation et le contenu des cartons reste imprécis, mais la coordinatrice et le chef du SEC pensent qu'il s'agit d'un serveur, ce qui serait dommage parce qu'un serveur a déjà été acquis pour le SEC dans le cadre du PCIC.

AVIS EVALUATIF

Au regard des constats ci-dessus, on peut retenir que les activités du PCIC coïncident avec les orientations stratégiques et les politiques nationales.

Au niveau national, la modernisation de l'état civil est un enjeu majeur pour faciliter le recensement général de la population et la mise à jour du fichier électoral ;

Par contre, en ce qui concerne la DGMEC, sa contribution se limite à la définition des orientations. On ne perçoit pas de sa part un effort de mobilisation de moyens conséquents pour atteindre ses objectifs. Et puis les communes ont du mal à comprendre les hésitations actuelles autour du choix du logiciel de gestion de l'état civil. Cela entraîne certains à penser qu'il y a peu de volonté politique de la part de l'Etat à moderniser ce service. On a le sentiment que seules les communes qui ont un partenaire externe et qui finance l'état civil reçoivent vraiment un accompagnement de la DGMEC. Les autres communes auraient peu de liens avec elle.

RECOMMANDATIONS

Il est souhaité que la DGMEC soit plus présente aux côtés des communes et s'engage davantage à les accompagner.

COHERENCE INTERNE :

Convergence de la stratégie et des actions du PCIC avec celles menées par les communes en dehors du programme

CONSTATS

Au niveau local, le fait que les usagers du SEC et les électeurs constituent le même public forme un point d'attention pour les autorités locales qui, du coup, se préoccupent à assurer un minimum de moyens pour le fonctionnement de ce service. Mais les moyens mis à la disposition du service sont proportionnels à la capacité des budgets communaux à financer les politiques publiques locales. Et ces budgets sont contraints.

Au moment de l'élaboration de cette phase du PCIC, les Plans Communaux de Développement (PCD) de l'ensemble des communes partenaires au Burkina Faso étaient arrivés à expiration, depuis parfois plusieurs années et en attente de mise à jour (par exemple, cette mise à jour a été lancée seulement en 2021 pour ce qui concerne la commune de Kombissiri). Cette mise à jour n'est pas encore finalisée dans la plupart des cas au moment de cette évaluation. Cependant, toutes les actions prioritaires par ces outils de planification n'avaient pas été réalisées. La modernisation de l'état civil fait partie de ces actions prioritaires et non réalisées. Il faut par ailleurs noter que la planification du PCIC a été faite de façon participative par les communes du PCIC du Burkina,

les communes partenaires de Belgique et la DGMEC. Cela avait pour objectif d'assurer le maximum de cohérence et une convergence entre les actions du PCIC et les priorités nationales et locales. On peut noter déjà l'importante contribution des actions du PCIC à l'amélioration du SEC.

ANALYSE

Au niveau de toutes les communes visitées, l'état civil est considéré comme « le poumon » des communes ; cela nécessite un travail de concertation entre ces communes et de modernisation du service, pour éviter les doublons qui représentent environ 20% de la population de Ouagadougou dans la délivrance des actes (certains citoyens profitent de la confusion et du manque de traçabilité de la chaîne de l'état civil pour se faire attribuer plusieurs pièces d'état civil avec des identités différentes).

Pour ce qui concerne la commune de Ouagadougou, les arrondissements pensent qu'elle a les moyens qu'il faut pour les équiper du logiciel de gestion de l'état civil sur fonds propres, sans attendre un appui extérieur. Mais elle ne le fait pas, sans leur expliquer pourquoi elle ne le fait pas. Est-ce lié à l'absence de décision de l'Etat sur le logiciel à utiliser ? La question devra être posée à l'administration centrale de la commune de Ouagadougou. En attendant, cette situation donne le sentiment que la modernisation de l'état civil ne représente pas un intérêt particulier pour l'ordonnateur du budget communal alors que la moyenne du budget de fonctionnement des arrondissements de Ouaga est 300 millions de F CFA, sous forme de dotations accordées par l'ordonnateur du budget communal.

AVIS EVALUATIF

Sur la base des éléments ci-dessus, il apparaît que la stratégie et les orientations du PCIC sont en cohérence avec les priorités des communes partenaires et au niveau des autorités locales, on peut noter un engagement perceptible à accompagner l'amélioration du fonctionnement de l'état civil, même si, dans la majorité des cas, il subsiste un déficit en ce qui concerne les ressources humaines affectées à ce service et le budget de fonctionnement inscrit au budget municipal.

On note qu'il ne se pose pas de conflit d'agenda entre les activités du PCIC et les autres activités de l'arrondissement. C'est une question d'organisation.

RECOMMANDATIONS

Il sera important de travailler à une implication plus importante de l'ensemble des services de la Mairie dans un plan de modernisation des services publics locaux comme cela est prévu pour la phase 2022-2026

Il est recommandé de créer, dans le registre des métiers, la fonction « d'agent d'état civil ». Sinon les gestionnaires des RH affectent n'importe qui dans ce service, le plus souvent les agents les moins performants.

DURABILITE :

Capacité des communes bénéficiaires d'assumer seules la durabilité des services développés grâce aux compétences nouvelles acquises dans le programme

CONSTATS

En matière de durabilité, plusieurs aspects ont été pris en considération. Il était question d'examiner, d'une part, la volonté politique et l'engagement des élus pour maintenir les services développés par le PCIC, la stabilité des agents en charge de ces services, et d'autre part, le fonctionnement desdits services.

Au Burkina Faso, il faut noter que la dernière activité de cette phase du programme a été l'acquisition d'un logiciel de comptabilité matières et la formation du personnel affecté. Cela permet de mettre à nu les insuffisances et les fragilités des acquis et d'interpeller les autorités locales sur la nécessité de planifier les affectations budgétaires pour la mise à jour du personnel et des équipements, mais aussi des bases de données. Mais pour le moment, aucune commune n'a encore posé expressément la question de l'amortissement des équipements mis en place dans le cadre du PCIC. On note cependant le cas de Bobo 2 où les équipements ont été endommagés par la foudre et où la commune a assuré le renouvellement sur fonds propres sans problème.

En ce qui concerne la stabilité du personnel, aucun risque ne se pose pour les communes de Tiébélé, Gourcy et Kombissiri. L'incertitude concerne les arrondissements des communes de Ouaga et Bobo, pour lesquelles le personnel est géré depuis le service central des RH de la ville, avec une possibilité forte de mobilité des agents

entre les arrondissements. C'est ce qui a permis le changement de coordinateurs du PCIC à Ouaga 1 et 3 en cours de programme.

Des cadres communaux de concertation existent dans les différentes communes partenaires et regroupent les différents services des communes, y compris les centres secondaires de l'état civil. Ces cadres, dans certains cas, ont reçu l'appui du PCIC pour leur fonctionnement. Les communes sont engagées à prendre le relai.

Les matériels et équipements, notamment informatiques, sont fonctionnels et entretenus par les communes sur budget communal. Il existe à Ouaga une direction des services informatiques qui assure la maintenance dans tous les arrondissements.

Les élus saisissent toujours toutes les occasions pour manifester leur satisfaction pour les appuis apportés par le PCIC aux communes et en félicitent les coordinateurs.

ANALYSE

En ce qui concerne les agents, ils ont été formés dans le cadre du PCIC, mais cette formation était liée au déploiement du logiciel « Citoyen » et non « I-Civil », si bien qu'il n'est pas garanti que cette formation soit adaptée au nouveau choix de l'Etat. Pour assurer la durabilité des résultats, la formation devra donc être continue, d'autant plus que les ICP (Infirmiers chefs de postes) qui sont les chefs des centres secondaires d'état civil ont été remplacés suite à des départs à la retraite, ou suite à de nouvelles affectations (ce sont des fonctionnaires d'Etat).

Pour ce qui concerne les ressources financières, il faut noter que le coût du logiciel « I-Civil » est important (environ 13 millions de F CFA) et il sera impossible, en l'état actuel des ressources propres, à une commune rurale qui a plusieurs centres secondaires de supporter ce coût. Les communes vont avoir forcément besoin d'un accompagnement de l'Etat ou des PTF.

S'agissant de l'entretien et de la maintenance du matériel et des équipements, la Mairie de Kombissiri s'en charge sans difficulté sur le budget communal. Pour Ouaga 2 et 3, c'est la Direction des services Informatiques de la commune qui s'en occupe, sur budget communal. Mais le matériel est toujours à l'état neuf, donc pose peu de problème.

Chez les élus, on perçoit très clairement un effort pour le développement des services publics locaux. On peut dire que le SEC est « chouchouté » dans l'ensemble des communes et cela pas seulement sous la pression de l'électorat qui est réelle, mais par la volonté des autorités locales d'améliorer les services à la population. D'ailleurs, pour cette raison aussi, les élus ont toujours apprécié les actions du PCIC.

AVIS EVALUATIF

Les entretiens ont montré que, dans l'ensemble des communes, les agents affectés aux activités du service de l'état civil ont acquis des compétences du fait de la formation reçue. Ils sont motivés et dynamiques. Le chef du service de l'état civil d'une des communes a indiqué que « les agents sont de plus en plus fiers de travailler dans ce service ». Cela n'était pas le cas dans le passé. Cela est à mettre, au moins en partie, à l'actif des activités du programme (formation, équipements, construction des bâtiments de l'état civil équipés d'énergie solaire, ...)

RECOMMANDATIONS

Pour assurer la durabilité des résultats, la formation de l'ensemble des acteurs de la chaîne de production des actes d'état civil devra être continue.

Maintien opérationnel des nouveaux processus mis en place en cas de défaut de maintenance et d'amortissement de ces investissements

CONSTATS

Comme indiqué plus haut, le PCIC au Burkina Faso a été orienté sur la modernisation de l'état civil. Les équipements mis en place sont toujours à l'état neuf et les communes n'ont pas encore véritablement réfléchi à un plan d'amortissement. Par contre, pour les ressources financières, le budget communal assure une mise à disposition de moyens suffisants (toute proportion gardée) pour permettre le fonctionnement optimum du service.

ANALYSE

Au regard de la position stratégique de l'état civil dans le dispositif des services publics locaux, les élus affichent une volonté politique évidente pour un fonctionnement optimum de ce service. Cela est vérifié pour l'ensemble des communes.

AVIS EVALUATIF

Au regard des constats faits dans les communes visitées, il apparaît que les nouveaux processus et investissements mis en place avec l'appui du PCIC (et d'autres partenaires) sont à la merci d'un défaut de maintenance et surtout de l'absence d'une ligne d'amortissement au budget communal.

RECOMMANDATIONS

Il sera important de réfléchir dans les meilleurs délais à l'inscription d'une ligne budgétaire destinée à la maintenance et à l'amortissement des investissements dans les communes concernées.

Il sera également important de poursuivre le renforcement des capacités et la sensibilisation des acteurs de la chaîne de production de l'état civil, en mettant en place un financement dégressif du projet et une prise en charge progressive par les communes.

EFFICIENCE

Disponibilité des ressources humaines pour la mise en œuvre du PCIC

CONSTATS

Globalement, les agents affectés aux activités du PCIC sont disponibles, même si par moment on note un déficit de RH pour un fonctionnement optimum du SEC. Mais dans une commune on a pu noter quelques tensions entre le coordinateur local et le chef du SEC. Cela s'explique par le fait que le coordinateur local est perçu comme le supérieur hiérarchique du chef du SEC dans le cadre des activités du PCIC, alors que dans le cadre des activités classiques du service, le coordinateur local est un agent du SEC, donc sous l'autorité du chef du SEC. Cela appelle donc plus d'attention dans le choix et la responsabilisation des agents, mais aussi dans la compréhension du PCIC ou les coordinateurs communaux et nationaux n'ont pas de relation hiérarchique avec les services communaux mais sont en appui à ceux-ci.

Du coup, ce type de situations peut entraîner des retards dans la réalisation des activités. Mais dans l'ensemble des communes, la priorité est généralement accordée aux activités du PCIC (puisqu'elles sont au cœur de l'état civil).

S'agissant de la formalisation des missions des agents, on note que les missions du coordinateur/trice sont formalisées à travers un cahier des charges. Pour les autres agents du service, il y a juste une liste des tâches à exécuter, dans la mesure où les agents relèvent du cadre de la fonction publique territoriale. Il n'est pas fait mention du PCIC dans l'organigramme de l'arrondissement.

Cela dit, les Maires et les SG ont fait preuve de la volonté de libérer les coordinateurs/trices pour s'occuper des activités du PCIC et n'ont jamais posé d'entrave à cela. En cas d'activité spécifique (ex : collecte des actes à numériser, activité collective...) le PCIC verse un per diem aux agents du service mobilisé à cette fin. C'est pendant ces périodes qu'il peut y avoir des tensions liées à la gestion du temps.

A la place de surcharge, il est plus juste de parler de fluctuation de charge liée à la périodicité de la mise en place des actions ou activités.

ANALYSE

Le PCIC est bien apprécié et accueilli par les autorités locales, si bien que ces autorités libèrent les agents pour les activités du projet qui coïncident entièrement avec les activités du service d'état civil. Il n'y a pas de surcharge particulière de travail pour les agents.

Les agents sont des fonctionnaires territoriaux. Il n'y a pas de formalisation particulière de leur emploi pour les activités du PCIC, mais chaque fois que cela est nécessaire, un arrêté municipal est pris pour définir les missions spécifiques. C'est le cas dans les situations de réquisition. Mais seul le coordinateur local est spécifiquement affecté aux activités du PCIC.

Pour le rapportage des activités :

- Les PO sont présentés au Conseil d'arrondissement
- Les activités prévues sont présentées au Conseil municipal
- Un compte-rendu des activités réalisées est présenté au conseil municipal.

Un rapport annuel de mise en œuvre du PCIC est présenté au Conseil municipal, sur la base du renseignement du DID.

AVIS EVALUATIF

Pour ce qui concerne l'efficacité du projet, au Burkina Faso, le PCIC est entièrement orienté sur la modernisation de l'état civil et les agents affectés à ce service sont des agents communaux. Il n'y a donc pas de conflit d'agenda entre les activités du PCIC et le reste des activités du service.

Malgré l'insuffisance du personnel, il n'y a pas vraiment de surcharge de travail au niveau du service. L'insuffisance du personnel est un problème général qui se pose à l'ensemble des communes du Burkina.

Toute cette phase du PCIC est consacrée à l'état civil, si bien que le personnel du SEC se confond avec celui affecté aux activités du PCIC et il n'est pas vraiment besoin de formaliser des tâches spécifiques du PCIC. Le PCIC est fondu dans le dispositif communal.

PERTINENCE :

Adéquation des objectifs du PCIC aux besoins et priorités du contexte actuel et futur des bénéficiaires

CONSTATS

Les objectifs du PCIC définis lors de l'élaboration du programme 2017-2021 visent, au Burkina Faso, la modernisation de l'état civil.

Le diagnostic des besoins a été réalisé dans le cadre de plateformes organisées pour dégager des priorités qui ont ensuite été transmises aux partenaires belges. Réalisé de façon participative, ce diagnostic a associé les communes PCIC du Burkina, les partenaires belges et la DGMEC.

Cette première démarche a été complétée par un travail commun Nord/Sud dans le cadre d'une « plateforme élargie » qui a eu pour objectif de parfaire le cadre logique et les indicateurs, mais aussi de finaliser la ToC. Il reste envisagé que chaque fois que cela sera nécessaire, une « plateforme » sera organisée pour adapter le programme à l'évolution du contexte. Cela a été le cas avec la décision de remplacer le logiciel « Citoyen » par « I-Civil » et pour adapter la stratégie à la crise sanitaire.

ANALYSE

De l'avis des acteurs rencontrés, les besoins et priorités des communes partenaires n'ont pas évolué. Ils sont toujours d'actualité, ce qui montre bien que le travail de diagnostic de départ a été sérieux et aurait abouti aux mêmes conclusions s'il était réalisé aujourd'hui.

Cependant, il y a eu des adaptations en cours de mise en œuvre. Certaines activités (en lien par exemple avec les centres secondaires d'état civil) se sont retrouvées déjà prises en compte dans le cadre d'autres activités. Cela a nécessité un réaménagement de la programmation. Dans les arrondissements de Ouaga, il était prévu un transfert des données de GESTEC vers le logiciel « Citoyen » ; ce logiciel ayant été abandonné et remplacé par « I-Civil » (sans que cela soit encore formalisé), cette activité de transfert de données a également été abandonnée, de même que l'opération de scannage des registres.

Le PCIC a apporté beaucoup de changements et les autorités locales sont très sensibilisées et engagées pour l'amélioration de l'état civil (réalisation de bâtiments neufs pour abriter l'état civil, câblage réseau, aménagement de salles d'attente pour les usagers, notamment les personnes retraitées...).

AVIS EVALUATIF

Au regard des éléments évoqués ci-dessus, on peut affirmer qu'un diagnostic participatif a permis d'identifier des besoins pertinents, qui restent d'actualité (modernisation de l'état civil) même si certaines actions pour y parvenir demandent à être adaptées.

RECOMMANDATIONS

La phase 2022 – 2026 semble un peu trop ambitieuse, prévoyant :

- L'amélioration des services publics locaux en général ;
- Un volet sur le foncier (trop complexe dans le contexte actuel de gestion du foncier dans les communes burkinabé) ;
- Des actions dans le domaine de l'environnement.

Il sera difficile de réussir un plan si ambitieux sans amélioration substantielle de la stratégie, des modalités de mise en œuvre du projet et des moyens affectés au PCIC.

Si par contre il s'agit que le PCIC se positionne en coordination de l'ensemble des moyens et acteurs mobilisés pour les politiques publiques municipales il y a un risque de substitution aux services municipaux.

RECOMMANDATIONS GENERALES

Vision

Un plan de communication a été élaboré lors de la phase précédente du PCIC et devait être mis en œuvre au cours de cette phase. Une révision globale de ce plan était prévue et des cellules de communication devaient être mises en place dans chacune des communes. A ce jour, les étapes ci-après ont été réalisées :

- Un travail de révision du plan de communication (piloté par Kombissiri)
- Une réunion élargie des Maires tenant lieu d'atelier de restitution
- Les cellules communales créées

Les acteurs sont en attente du choix et du déploiement du logiciel de gestion de l'état civil pour dérouler le plan de communication, sa mise en œuvre étant fortement dépendante de ce choix. Dès que le logiciel sera validé et déployé, il sera nécessaire de soutenir un plan de formation sur ce plan de communication au profit de toutes les couches sensibles de la population.

Autonomisation

L'acquisition du matériel informatique et des imprimantes a facilité le fonctionnement du service d'état civil. L'informatisation des actes grâce au logiciel GESTEC financé par le PCIC dans les arrondissements de Ouaga a impacté la qualité du service rendu à la population. Il sera utile de renforcer ces acquis dans le but de leur pérennisation.

Modalité institutionnelle

Au niveau institutionnel, il faut noter que le PCIC n'a pas d'existence juridique. Le PCIC accompagne les communes bénéficiaires en se calant sur leurs priorités et en utilisant leurs propres dispositifs opérationnels. Cela a pour conséquence que lorsque la représentation diplomatique belge organise des concertations avec des partenaires institutionnels, elle considère que le PCIC n'existe pas en tant qu'organisation et donc, ne pourrait être un interlocuteur.

Il sera important de réfléchir à cette situation :

- L'originalité et la valeur ajoutée du PCIC est le positionnement de celui-ci « à l'intérieur » des communes :
- Une faiblesse du PCIC est que s'il n'est pas porté et mis en avant par les communes, il reste « transparent » au regard des autres partenaires techniques et financiers

CONCLUSIONS

Même si l'objectif « phare » du PCIC au Burkina Faso (déploiement du logiciel de gestion de l'état civil) n'a pas été atteint, on peut retenir que l'amélioration de l'environnement de travail des agents d'état civil, la formation à la gestion du service d'état civil et à l'archivage physique, l'appui à l'amélioration de la communication et au fonctionnement des cadres de concertation, ... ont concouru à améliorer de manière importante le service rendu aux usagers de l'état civil dans toutes les communes bénéficiaires du projet.

L'analyse montre bien que les besoins ont été priorités de manière pertinente, en cohérence avec les orientations nationales et locales.

Toutefois le choix de centrer l'appui du PCIC aux communes à l'exercice d'une compétence d'Etat qui n'est que déconcentrée au niveau des communes et donc dépendante pour sa mise en œuvre des décisions ou tergiversations de l'Etat contribue à diminuer les effets du projet au regard de son potentiel.

Il sera nécessaire d'inscrire cet appui dans la durée et même de l'amplifier, et de contribuer à la mise en place d'un plaidoyer des communes et des différentes coopérations au niveau national pour la mise en place d'une politique nationale claire et définitive afin de se donner les chances d'une consolidation des acquis du projet à la mesure de l'engagement des organisations porteuses du PCIC.

ANNEXES

Chronogramme de la mission

Date	Objet
26/02/2022	Cadrage de l'évaluation
27/02/2022	Lecture documentaire
28/02/2022	Entretiens Gourcy
02/03/2022	Entretiens Kombissiri
03/03/2022	Entretiens Ouaga 3
04/03/2022	Entretiens Ouaga 2
05 au 07/03/2022	Rédaction rapport d'évaluation

Personnes rencontrées

Personnes rencontrées à Gourcy :	<ul style="list-style-type: none">- M. le coordonnateur national- M. le SG de la Commune de Gourcy- M. le Chef du service de l'état civil Gourcy
----------------------------------	--

Personnes rencontrées à Kombissiri :	<ul style="list-style-type: none">- Mme la coordonnatrice locale- M. le SG Commune de Kombissiri- M. le Chef du service de l'état civil Kombissiri
--------------------------------------	--

Personnes rencontrées à Ouaga 3 :	<ul style="list-style-type: none">- Mme la coordinatrice locale- M. le Chef du service de l'état civil arrondissement 3 Ouaga
-----------------------------------	--

Personnes rencontrées à Ouaga 2 :	<ul style="list-style-type: none">- Mme la coordonnatrice locale- M. le SG de l'arrondissement 2- M. le Chef du service de l'état civil arrondissement 2 Ouaga
-----------------------------------	--

Guide d'entretien Burkina Faso

<i>EFFICACITE</i>	<i>INFORMATIONS COLLECTEES</i>
<p>Dans quelle mesure le CIC a-t-il atteint ses objectifs ?</p> <p>Points de vérification :</p> <ul style="list-style-type: none"> - SEC d'état civil fonctionnel dans les 7 communes - SEC capables d'enregistrer, conserver et transférer tous les actes d'état civil - Agents capables d'utiliser les logiciels et équipements - Agents rémunérés régulièrement - Equipements fonctionnels et à jour 	
<p>Recommandations pour améliorer l'efficacité de la phase 2022-26 ?</p>	
<i>COHERENCE EXTERNE / INTERNE</i>	
<p>En quoi les actions du CIC sont-elles cohérentes avec les politiques nationales ?</p> <p>Points de vérification :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cohérence entre les priorités politiques nationales et la stratégie locale sur la période du PCIC - Mise à disposition par la DGMEC : <ul style="list-style-type: none"> - guide pratique et simplifié de l'EC - prescription du matériel technique 	
<p>En quoi la stratégie et les actions du PCIC convergent elles avec celles menées en dehors du programme par les communes</p> <p>Points de vérification :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Existence et fonctionnalité d'un cadre de concertation communal - Existence d'actions communes aux 7 communes - Elaboration de normes de construction des bâtiments d'EC - Cadre conventionnel de collaboration avec les centres de santé - Convergence entre objectifs et actions du PCIC et du PDC - Convergence des actions réalisées dans le cadre du PDC et avec l'appui des communes partenaires du PCIC 	
<p>Recommandations pour 2022-26 ?</p>	
<i>DURABILITE</i>	
<p>Dans quelle mesure les communes peuvent assumer seules la durabilité des services développés dans le programme ?</p> <p>Points de vérification :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Maitrise technique du SEC par les agents - Mise à jour des personnels sur les dispositions législatives et réglementaires - Ancienneté des agents - Matériel fonctionnel et utilisé - Affectation budgétaire au SEC et dotation pour amortissement - Mise à jour des logiciels - Elus engagés 	

<ul style="list-style-type: none"> - Mise à jour systématique des bases de données du SEC - SEV du SEC fonctionnel 	
<p>Dans quelle mesure les nouveaux processus mis en place peuvent-ils être maintenus opérationnels dans le futur ?</p> <p>Points de vérification :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Existence d'une volonté politique - Existence de ressources propres ou externes suffisantes 	
Recommandations pour 2022-26 ?	
<i>EFFICIENCE</i>	
<p>Quelle est la disponibilité des ressources humaines affectées à la mise en œuvre du PCIC ?</p> <p>Points de vérification :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Inscription de lignes budgétaires spécifiques - Mention du PCIC dans les descriptions de fonction (fiches de poste) - Décalage entre délais prévu et réalisé - Instruments de suivi mis à jour 	
Recommandations pour 2022-26 ?	
<i>PERTIENENCE</i>	
<p>Dans quelle mesure les objectifs du programme de CIC répondent-ils à des besoins et priorités du contexte actuel et futur des communes ?</p> <p>Points de vérification :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les besoins et priorités sont toujours d'actualités - Lien cohérent entre diagnostic et planification - Révision, mise à jour de la stratégie et du plan d'action 	
Recommandations pour 2022-26 ?	

FICHE DE MISSION BURKINA FASO

28 février 2022

Pays :	Burkina Faso
Méthode de collecte de données :	In situ, entretiens semi-directif, focus group, analyse documentaire, approche plutôt qualitative n'excluant pas le quantitatif
Expert local (CV joint) :	M. Mathias Bazile avec l'appui de Christophe Mestre
Date et nombre de jour de la mission :	8 jours à partir du 28 février 2022
Echantillonnage :	<p>Critères proposés :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Disponibilité des coordonnateurs - Accessibilité des communes au regard de la situation sécuritaire <p>Ouagadougou 2 et 3 Kombissiri</p>
Personnes à rencontrer :	<ul style="list-style-type: none"> - le coordonnateur régional - les coordinateurs locaux des 3 communes de l'échantillon - des secrétaires généraux des communes - des responsables et agents des services communaux d'état civil y compris de centres secondaires - les responsables nationaux de l'état civil : DGMEC... - des communes belges parmi les partenaires de Ouagadougou 2, Ouagadougou 3 et Kombissiri - personnel en charge du Burkina Faso à l'UVCW

5. OBSERVATIONS GENERALES

La présente partie du rapport d'évaluation vise à donner une lecture transversale de l'évaluation sur les cinq pays et les six critères prioritaires et à apporter des recommandations concernant les différents domaines de l'évaluation.

Ces recommandations sont autant des recommandations pour le court terme que pour le moyen et le long terme.

Elles demanderont bien entendu au commanditaire de les hiérarchiser, approfondir et organiser dans le temps.

CRITERES D'EVALUATION

EFFICACITE

Introduction

Dans le cadre d'une évaluation, l'appréciation de l'efficacité du programme, c'est-à-dire l'identification de la mesure dans laquelle le programme a atteint les résultats attendus au regard du programme prévisionnel, est l'élément de base qui permet ensuite de décliner les autres critères d'évaluation.

L'évaluation du PCIC s'est donc attachée à identifier les résultats atteints au regard des cadres logiques de la déclinaison du programme dans chacun des pays.

Au regard à la fois du contexte international (pandémie), du contexte national en Belgique (octroi par la DGD d'un budget de l'ordre de 75 % du budget sollicité) et des contextes nationaux dans les cinq pays, une attention particulière à la prise en compte du contexte comme possible frein pour l'atteinte des résultats a été demandée.

Constats

Les constats sont bien entendu diversifiés par pays, mais des régularités peuvent être identifiées :

Dans la majorité des communes d'un même pays, le PCIC a permis la réalisation de volets d'action prévus dans les cadres logiques :

- Au Sénégal comme en RDC et au Burkina Faso, pendant la phase 2017-2021 du PCIC ce sont quasiment toutes les communes qui ont amélioré le service d'état civil, ceci sous différentes formes : construction de bâtiments pour accueillir le service et les usagers, formation et mise en place d'une politique d'archivage des registres dans des locaux spécialisés et équipés, renforcement des compétences du personnel, amélioration des conditions de travail des agents (augmentation du nombre de postes...). C'est ainsi que dans une des communes du Burkina Faso, la délivrance d'un acte d'état civil est passée d'une semaine à une délivrance immédiate, ou que les jugements supplétifs sont passés de plusieurs mois à quelques semaines.
- Au Sénégal, ce sont trois des quatre communes qui se sont dotées ou sont en cours de mise en place d'un Fond Communal de Développement Local.
- Au Maroc, toutes les communes du PCIC se sont dotées d'un service d'action sociale et développent des actions ou des projets d'action sociale.
- Au Bénin, les communes ont mis en place des guichets uniques qui ont permis d'augmenter par deux les ressources propres non fiscales des communes.

Ces résultats sont portés par les communes :

- Le PCIC, à la différence de nombreux projets et programmes, s'appuie sur les ressources humaines des communes pour assurer la mise en œuvre des actions et non pas sur un personnel externe qui entraîne l'arrêt des actions une fois le projet terminé.

- Par exemple au Sénégal, coordinateur national et BDL sont pris en charge par le budget communal. De même au Burkina Faso, le PCIC ne prend en charge les coordinateurs que pour les dépenses liées aux déplacements pour le programme (per diem) et une prime modeste. Seul le coordinateur national est pris en charge par l'UVCW.

Des résultats réalisés avec peu de moyens :

- Les résultats obtenus dans les communes sont des résultats issus d'une pratique de la « sobriété » budgétaire, les budgets du PCIC, de l'ordre de 50 000 euros par an, sont modestes, en particulier dans des communes importantes comme M'bour, Abomey... pour lesquelles 50 000 euros ne représente que quelques pour cent de leur budget.
- Malgré tout, ces budgets produisent des résultats importants car ils ne sont pas basés sur une dépendance budgétaire des communes au PCIC et à leurs communes partenaires mais sur la volonté des communes partenaires à s'engager dans le développement de services publics locaux.

Dans quasiment tous les pays, des « pépites » ont été mises en place par les communes avec l'appui du PCIC, comme par exemple :

- Au Maroc, une commune a mis en place un dispositif de révision participative annuelle du plan d'action communal qui permet de faire le bilan et de reprogrammer ses activités pour l'année suivante.
- Au Sénégal, une commune a mis en place un service d'accueil des usagers pour les orienter vers le bon interlocuteur. Ce service constitué tout simplement d'un agent, d'une table et d'une chaise est un service à coût nul pour la commune mais qui est fortement apprécié des usagers.
- En RDC l'appui du PCIC au service d'état civil des communes a contribué à repositionner la DIVINTER (Division provinciale du Ministère de l'Intérieur et Sécurité de la ville de Kinshasa) dans son rôle d'organiser les services d'état civil au niveau de toute la ville...

Dans le même temps, dans la plupart des pays ce sont des volets d'action complets qui n'ont pas été réalisés ou démarrent tout juste :

- Au Sénégal, au Maroc... les communes ont réalisé des outils de communication mais ne se sont pas dotées d'un véritable plan de communication basé sur une stratégie de communication qui articule objectif, public, message, outils et mode d'usage.
- Au Sénégal comme au Bénin, la mise en place d'un registre foncier urbain pour améliorer les ressources fiscales des communes n'est pas effective à de rares exceptions près.
- Au Bénin, au Burkina Faso et en RDC, la numérisation et la digitalisation des actes d'état civil ne sont pas mises en œuvre par les services d'état civil des communes.

Enfin, il y a des activités, en particulier les activités communes, telles que les formations, les réunions d'échange des plates-formes Sud-Sud dont la mise en œuvre est particulièrement hétérogène d'un pays à l'autre, d'une région à l'autre, pouvant déboucher sur des actions cohérentes et de fort impact comme sur des actions sans lendemain.

Analyse transversale

A l'analyse, plusieurs facteurs expliquent l'efficacité du PCIC

- L'inscription du PCIC en appui aux communes et dans le temps long
Le PCIC n'est pas un « programme » comme les autres. Il s'inscrit dans la longue durée, il articule relation (avec les communes partenaires et avec les associations de communes en Belgique) et actions inscrites dans le programme mais aussi hors programme dans la relation entre communes partenaires. Cela donne de la souplesse et permet de fait de moduler la mise en œuvre des actions au regard des moyens disponibles, des capacités des communes et des évolutions du contexte, assurant ainsi une bonne appropriation des actions menées au détriment parfois de l'efficacité stricto sensu, certaines actions étant repoussées, suspendues voire abandonnées.
- La nature des actions mises en œuvre

L'efficacité des actions du PCIC dépend en grande partie de la nature de ces actions et de si elles relèvent de la compétence municipale ou au contraire sont des compétences déconcentrées au niveau des communes, qui relèvent de l'Etat, comme l'état civil (voir le point sur la cohérence. Les activités qui relèvent de la compétence municipale sont plus « faciles » à mettre en place et à développer dans le cadre de l'autonomie administrative des communes alors que les actions qui relèvent des compétences de l'Etat dépendent des évolutions des politiques nationales et peuvent être bloquées du fait de décisions nationales.

- La compétence et l'engagement des coordinateurs
Elle dépend aussi du niveau de compétence et d'engagement des coordinateurs communaux et des pays.
Si l'engagement des coordinateurs semble être général, certains domaines, comme l'appui aux acteurs économiques, l'analyse et le suivi des politiques publiques nationales, et locales, le montage de projet avec recherche de financement élargie, l'accompagnement de processus de développement local sont notoirement éloignés des champs de compétence des coordinateurs actuels.

Malgré l'importance des résultats atteints, il convient de souligner un certain nombre de points d'amélioration à prendre en compte dans le programme 2022 – 2026 pour permettre au PCIC d'exprimer le potentiel de changement que renferment ceux-ci en matière de renforcement des communes et de leurs services aux citoyens :

- L'ambition et la dispersion de certains cadres logiques pays
Un autre facteur est celui de l'arbitrage entre la multiplicité des activités inscrites dans certains cadres logiques qui amène à une priorisation, de fait, des activités soit considérées comme les plus pertinentes, les plus réalistes, les plus valorisantes pour les élus, soit tout simplement les plus faciles à mettre en œuvre.

- Des résultats qui restent fragiles

Les résultats atteints sont fragiles car dépendant des évolutions des politiques nationales comme dans le cas des services d'état civil au Burkina Faso et au Bénin :

Au Burkina Faso, de nombreuses communes ont utilisé, avec l'appui des PTF le logiciel GESTEC pour numériser les actes d'état civil au jour le jour et de manière rétrospective. En 2018 le gouvernement a décidé d'abandonner le logiciel GESTEC et de passer au logiciel CITOYEN. Le PCIC a accompagné les communes dans la mise en place de ce logiciel (formation, équipement...). L'Etat burkinabé a décidé en 2019-2020 de passer au logiciel E-CIVIL. Le PCIC a mis alors comme condition pour appuyer sa mise en œuvre opérationnelle que l'Etat burkinabé officialise ce choix ce qui n'est pas une réalité à ce jour. En conséquence les communes du PCIC utilisent le matériel informatique sans enregistrer les actes dans aucun logiciel. En RDC, dans le Nord Kivu, la première expérience de digitalisation des registres de l'Etat civil a été un échec. L'entreprise qui possédait le logiciel et avait perdu le marché est repartie en fermant l'accès à la base de gestion des données.

Au Bénin une tendance identique a mis en danger de disparition tous les acquis du programme concernant la mise en place dans des communes du PCIC (et même au-delà) d'un logiciel de gestion informatisée opérationnelle de l'état civil.

- Des résultats encore peu valorisés

Les résultats atteints dans une commune sont encore insuffisamment valorisés dans les autres communes bénéficiaires du PCIC dans le même pays, des autres communes au niveau national et entre les communes des cinq pays du PCIC. Il y a donc ici un potentiel de contribution au changement qui reste inexploité, comme par exemple la mise en place des BDL dans les communes sénégalaises comme bureau transversal au service des services sectoriels des communes et comme interface entre les citoyens et les élus. Au Maroc, la démarche participative de révision du PAC qui intègre les douars serait à capitaliser et à diffuser aux autres communes qui ne s'en sont pas encore saisies.

- Des résultats encore peu utilisés comme outils de pilotage du programme

Dans tous les pays, il a été constaté un manque de connaissance par les coordinateurs comme par les autres agents des communes et des élus des grands indicateurs de résultat et de leur évolution.

Par exemple au Sénégal, il n'est pas aisé d'obtenir des chiffres sur le budget municipal et la part des ressources propres de celui-ci et encore moins sur l'évolution des ressources propres année par année.

Au Burkina Faso, il n'a pas été possible d'obtenir des chiffres sur le nombre d'actes d'état civil qui ont été produits ni sur l'évolution interannuelle de ceux-ci, pour voir dans quelle mesure l'appui au SEC produisait des résultats mesurables et étaient utilisés pour le pilotage du programme.

- Un travail de renforcement des capacités pas assez connecté aux actions de terrain

Enfin il convient de reconnaître l'important travail de renforcement des capacités produit par les formations, accompagnement, financement d'études.

S'il est utile en soi, il permet d'améliorer la qualité du service quand il est directement connecté à des actions comme par exemple les formations à la tenue des registres d'état civil, à l'archivage et à la conservation des registres en direction des agents de l'état civil.

Par contre, il l'est beaucoup moins par exemple sur la gestion des ressources humaines (élaboration des fiches de poste, gestion des carrières) s'il n'y a pas immédiatement une possibilité de mise en œuvre des savoirs et savoir-faire acquis, possibilité de mise en œuvre qui a été largement remise en cause faute de moyens financiers à la fin du programme.

Enfin, il ne faut pas oublier un contexte particulièrement difficile pendant la période du PCIC 2017-2021 :

- Pandémie mondiale depuis 2020, moyens mobilisés inférieurs aux moyens sollicités, contextes nationaux et processus électoraux locaux difficiles, recentralisation de fait dans la plupart des pays... ont ralenti l'exécution de certains programmes, voire ont rendu impossible la mise en œuvre de certains, amenant à se concentrer sur certaines actions.

Jugement évaluatif

Au regard de :

- L'ambition du PCIC à la mesure des moyens financiers disponibles qui représentent en moyenne 50 000 euros par an et par commune sur l'ensemble des 5 pays,
- Des contraintes liées à la situation sanitaire mondiale de la pandémie qui a perturbé les activités, les relations et le suivi de mars 2020 à fin 2021 soit quasiment sur les deux cinquièmes du PCIC 2017-2021,
- Des évolutions politiques de la plupart des pays du PCIC avec une tendance à la recentralisation,
- Des élections municipales qui ont rebattu les cartes dans quatre des cinq pays du programme (Bénin, Sénégal, Burkina Faso, Maroc),

Les résultats du PCIC montrent une bonne efficacité du programme, efficacité due en grande partie à la qualité de la démarche du PCIC qui parie sur la mise en œuvre du programme par les acteurs communaux eux-mêmes et qui inscrit son action dans la durée, et dans les politiques nationales assurant une continuité et une progressivité d'un PCIC à l'autre en soutien aux dynamiques communales (par exemple le FCDL de Grand Dakar existe depuis 2012).

Recommandations

Le bilan en termes d'efficacité du PCIC amène à identifier des recommandations à différents niveaux.

Au niveau communal

- Négocier avec les communes la prise en charge de moyens de déplacement pour les coordonnateurs

La qualité du travail des coordinateurs dépend de leur capacité à suivre la réalisation des actions sur tout le territoire de la commune, mais aussi à pouvoir suivre les dynamiques territoriales de celles-ci afin d'identifier les axes de travail à prendre en compte pour la suite du programme. Pour les communes de taille importante, la capacité à se déplacer est essentielle.

A ce titre des modalités de financement partagé d'un moyen de déplacement et de son fonctionnement entre le PCIC et la commune permettraient d'améliorer le suivi et le pilotage des actions du PCIC.

- Réaliser des formations en direction de tous les élus communaux

Au regard des enjeux pour le PCIC de la stabilité des politiques publiques locales pour le succès de celles-ci, il serait pertinent tout au long des mandats de prévoir des formations en direction des élus tant de la majorité que de l'opposition municipale de manière à faire partager par tous les élus la priorité à donner aux programmes du PCIC. Ces formations pourraient être ouvertes à des responsables d'organisations de la société civile de manière à renforcer le portage des politiques publiques.

Au niveau pays

- Développer une pédagogie et une pratique de l'échange d'expérience

L'échange d'expérience ne se fait pas en réunissant des personnes autour d'une table. Cela demande préparation (capitalisation des expériences), et animation (organisation du débat pour qu'il soit productif).

C'est à ces conditions que l'échange permet de produire de la transmission et donc du changement. Cela demande de réaliser des formations-actions pour les coordonnateurs pour qu'ils développent cette compétence au service des pratiques inspirantes des communes.

Ceci est prévu durant la phase 22-26 du PCIC mais sa mise en œuvre demandera à être programmée comme une priorité

- Articuler formation et action

La formation si elle n'est pas mise en œuvre tout de suite reste majoritairement sans effet. Il s'agit donc de renforcer cette orientation qui existe déjà et qui est inscrite dans le programme 22-26

- Renforcer les compétences des coordonnateurs

Les coordonnateurs tant communaux que nationaux sont de jour en jour sur des postes de plus en plus exigeants, de plus en plus multi-sectoriels pour lesquels il est nécessaire qu'ils améliorent leurs compétences.

A ce titre il semble nécessaire de renforcer les compétences des coordonnateurs en :

- Montage de projet et recherche de fonds
Que ce soit pour répondre aux appels à projet des organismes d'Etat (PACASEN, ADCT...) ou aux demandes des PTF, cette compétence est aujourd'hui incontournable, et permettra de faire levier avec les financements du PCIC.
- Développement économique local
La mise en place de FCDL, de SAS... demande un minimum de capacités à comprendre, appuyer et suivre des opérateurs économiques et à mobiliser des moyens pour cela.
- Développement territorial
Enfin, la capacité à passer du développement sectoriel au développement territorial est une compétence de plus en plus sollicitée par les PTF comme condition pour obtenir des financements.

- Privilégier les programmes basés sur les actions de compétence des communes et pas de l'Etat

Comme cela a été vu plus haut, un des éléments de succès des actions communales dépend de l'autonomie que celles-ci ont pour agir dans ce secteur.

Si bien que le succès des actions mises en œuvre dépend de la continuité des politiques publiques locales, continuité plus facile à assurer localement que sur des politiques publiques nationales où se croisent intérêt général et intérêt particulier.

- Renforcer le pilotage par les indicateurs

Pour pallier aux faiblesses de pilotage actuel des actions publiques menées par les communes, tant dans le cadre du PCIC que des autres activités faute de la maîtrise d'outils de pilotage, la mise en place d'un dispositif simple de pilotage des actions par des indicateurs, peut-être imparfaits mais aisément mobilisables, analysables et applicables dans une logique d'analyse des évolutions interannuelles, permettrait aux coordinateurs communaux et nationaux, en lien avec les autres agents et avec les élus de développer une compétence analytique et stratégique qui aujourd'hui leur fait défaut.

- Passer de l'appui à des actions à l'appui à des politiques publiques.

Au regard des moyens disponibles localement et au niveau du PCIC, un recentrage du PCIC sur des priorités limitées, claires et aisément « pilotables » permettrait de faciliter la gestion du programme au niveau de chacune et de l'ensemble des communes en se constituant en véritable laboratoire de la définition, mise en œuvre et suivi des politiques publiques locales, qui reste un des points faibles actuel des communes, même s'il y a déjà des expériences intéressantes.

Au niveau du PCIC

- Favoriser la montée à l'échelle nationale et régionale

A partir des pratiques et des expériences du PCIC dans les communes qu'il appuie dans le pays, des actions d'envergure nationale pourraient être mises en œuvre, contribuant d'une part à valoriser et communiquer sur le PCIC et d'autre part à faire bénéficier les autres communes des succès des communes appuyées par le PCIC. Cela nécessite, à l'échelle des pays, d'investir dans les ressources humaines.

C'est ainsi que les communes béninoises pourraient contribuer à renforcer la diffusion du guichet unique, que les communes sénégalaises pourraient diffuser l'innovation institutionnelle que représente le BDL...

Ceci représente un défi pour la nouvelle phase du PCIC tant en termes méthodologiques que financiers et institutionnels.

- Passer des OMD aux ODD

Les ODD dans lesquels s'inscrit le PCIC sont des objectifs universels qui concernent la planète. A ce titre il serait sans doute pertinent que là où c'est possible le PCIC passe d'une approche Nord-Sud, dans la logique de l'aide au développement à une relation d'intérêt mutuel où les communes en partenariat partagent leurs enjeux et où chaque partenaire apporte à l'autre et devient responsable de la mise en place d'actions sur le territoire de son partenaire.

COHERENCE EXTERNE

Introduction

La cohérence est un élément clef de l'appréciation d'une politique, d'un programme ou d'un projet, la dispersion, voire la divergence des moyens, des approches et des orientations ne pouvant que nuire à la qualité et aux résultats de l'action.

L'évaluation dans les cinq pays s'est penchée sur la cohérence externe du PCIC au regard des politiques, des orientations nationales des pays.

Il s'agissait de répondre à la question évaluative suivante : est-ce que les actions du PCIC et les politiques nationales suivent les mêmes orientations ?

Constats

Le constat global est que les actions priorisées et menées dans le cadre du PCIC convergent avec les orientations politiques déclarées au niveau national.

Que ce soit l'amélioration et la sécurisation du service d'état civil, que ce soit le renforcement du recouvrement des ressources propres des collectivités territoriales, que ce soit l'appui à la définition et mise en œuvre de politiques publiques locales, nous sommes dans tous les pays dans le portage par le PCIC d'actions qui vont dans le sens du renforcement de la décentralisation qui est une orientation affirmée au niveau national dans les cinq pays.

Seule la RDC se distingue des autres pays, le PCIC ayant été défini à une période où la RDC était dans une situation intermédiaire entre la fin du DSCR (2015) et le PNSD (2019-2023). Toutefois même dans cette période d'intervalle, la décentralisation est restée une affirmation politique nationale.

Enfin, on a pu constater des modalités d'élaboration participative du PCIC avec les services de l'Etat. Cela a pris la forme dans certains pays de la tenue d'ateliers participatifs, avec l'implication de services de l'Etat dans des missions d'élaboration du PCIC avec les communes partenaires en Belgique, comme cela a été le cas avec la DGMEC au Burkina Faso.

Analyse transversale

La cohérence entre les actions du PCIC et les orientations nationales reste toutefois à nuancer ceci pour plusieurs raisons :

Des orientations politiques nationales très vastes

Les documents de politiques nationales, depuis les DSRP, sont des documents très vastes, et donc il est difficile de ne pas être cohérent avec les orientations de ces documents qui couvrent un large spectre.

- Des orientations politiques nationales qui restent déclaratives
Plus complexe et problématique est le fait qu'il existe souvent une « brèche » entre les orientations publiques, entre les textes qui définissent les politiques, programmes et dispositifs et leur mise en œuvre.
C'est très fortement le cas par rapport à la décentralisation, qui est une orientation politique marquée dans beaucoup d'Etats des pays du Sud (mais pas que) alors qu'en pratique on constate plutôt des processus de recentralisation, les Etats revenant sur leurs engagements en matière de transfert de compétences (que ce soit sur le plan fiscal ou sectoriel).
C'est aussi le cas pour les compétences déléguées comme l'état civil que les communes assurent au nom de l'Etat et pour laquelle celui-ci, bien que déclarant l'état civil comme une priorité nationale dans les faits, prend des mesures (ou ne prend pas de mesures) qui empêchent les communes d'améliorer le service, en tergiversant le choix d'une solution logicielle claire et inscrite dans la durée comme au Burkina Faso. Ou encore au Bénin, où la numérisation de l'état civil est de nouveau prévue par les services de l'Etat avec la mise en place d'une agence nationale, l'Agence Nationale d'Identification des Personnes (ANIP).

Jugement évaluatif

La cohérence entre les actions menées par le PCIC et les orientations politiques nationales est bonne. Les Associations développent des approches (ateliers participatifs, missions...) qui visent à améliorer cette cohérence.

Toutefois dans les faits, celle-ci reste limitée par le décalage entre les documents et les pratiques et par les hésitations des Etats dans l'opérationnalisation de leurs politiques.

Recommandations

Il nous semble essentiel de :

- Concentrer les actions du PCIC sur les compétences effectivement transférées aux communes de manière à disposer d'un cadre d'action clair, qui s'inscrit dans la libre administration des communes et sur lequel, même si des reculs peuvent avoir lieu, les communes ont une réelle autonomie de décision et de mise en œuvre, ce qui met les actions du PCIC à l'abri d'éventuels changements de politique au niveau national (par exemple l'eau et l'assainissement au Burkina Faso).
- Ne s'engager sur des secteurs qui sont de compétence de l'Etat comme l'état civil, la fiscalité locale recouvrée par l'Etat au nom des collectivités locales... que s'il y a l'assurance que ces politiques seront mises en œuvre dans la durée et que si le risque que les actions mises en œuvre par le PCIC soient remises en cause du fait d'une décision nationale, est limité.
- Faire au niveau national un suivi de la mise en œuvre (et des infléchissements) des politiques dans lesquelles s'inscrivent les actions du PCIC de manière à pouvoir anticiper les évolutions nationales et en limiter les effets négatifs.

COHERENCE INTERNE

Introduction

L'évaluation dans les cinq pays s'est penchée sur la cohérence interne du PCIC pour mesurer la cohérence entre des actions développées par le PCIC dans la commune et des actions développées par la commune elle-même ou avec d'autres partenaires techniques et financiers, y compris dans les relations directes entre les communes des cinq pays et leurs communes partenaires en Belgique.

Il s'agissait de répondre à la question évaluative suivante : « en quoi la stratégie et les actions du PCIC convergent-elles avec celles menées en dehors du programme par les communes ?

- Est-ce que la stratégie et les actions du PDC sont complémentaires avec celles du PCIC ?
- Est-ce que les actions du PDC ont la même priorité que celles du PCIC ? »

Constats

Le constat est double :

- De manière générale le PCIC concerne des stratégies et des actions qui font partie du PDC
- Par contre suivant les pays, on constate une bonne coordination entre les actions financées dans le cadre du PCIC et les interventions des autres PTF dans les mêmes domaines (comme sur l'action sociale au Maroc) ou au contraire une absence de coordination (comme sur l'état civil au Burkina Faso ou l'Unicef finance un programme qui n'est absolument pas coordonné avec le PCIC) ; voire même une méconnaissance totale entre programmes (comme avec la DDC et la GiZ au Bénin).

Analyse transversale

La cohérence entre les actions du PCIC et les actions communales dans le cadre donné par le PDC reste encore trop souvent une cohérence superficielle liée à la nature même des PDC qui sont souvent des points de passages obligés sur le plan réglementaire plus que de vrais outils de planification et donc de priorisation du développement d'un territoire, à l'exception notable des communes du Maroc, qui ne peuvent inscrire dans leur plan d'action communale que ce qu'elles sont certaines de financer.

Ceci à tel point que dans certains pays il a été impossible de retrouver les PDC ou que dans d'autres ceux-ci sont arrivés à termes depuis plusieurs années et n'ont été ni évalués ni remis à jour.

Les PDC sont donc rarement des outils de pilotage des politiques publiques locales. Dans certaines communes où ils devraient être en cours de réalisation certains des principaux acteurs ignorent même leur existence...

Il convient toutefois de relever la mise en place des BDL dans les communes sénégalaises qui font le lien entre les élus, les services municipaux et le PCIC, contribuant ainsi à une mise en cohérence interne dans la pratique.

Jugement évaluatif

Globalement il y a une bonne cohérence interne entre le PCIC et les politiques communales. Toutefois cette cohérence interne est souvent plus le fait du caractère encyclopédique du PDC que d'un réel dialogue politique avec les élus des communes.

Recommandations

L'élaboration et la mise en œuvre du PCIC pourrait être un outil pour aider à un usage raisonné et opérationnel du PDC, dans les phases de programmation annuelle.

Le travail sur la planification des apports annuels du PCIC dans le cadre de la programmation budgétaire annuelle de la commune peut permettre de passer en revue les priorités relevées par le PDC et de les prioriser pour la programmation de l'année à venir, transformant le processus de programmation en processus de priorisation et de mutualisation des moyens.

Il permettrait aussi de mettre plus de cohérence avec les autres PTF en les intégrant dans une réflexion sur les priorités pilotées par les exécutifs communaux.

Ce travail, nécessaire mais rarement fait (dans le cadre du PCIC il a été fait au Maroc et il est prévu au Burkina Faso et au Bénin dans la nouvelle phase du PCIC) serait facilité par la mise en place d'un BDL qui pourrait jouer ce rôle d'animation de la concertation au sein de la commune et avec les PTF, mais aussi le rôle de recherche de financement et de montage de projet.

Toutefois pour cela il serait nécessaire soit que le budget du PCIC soit consistant par rapport au budget communal, soit que les ressources humaines du BDL et/ou externes (consultants...) soient de haut niveau pour avoir la légitimité à animer cette concertation nécessaire à la construction d'une réelle cohérence interne et pour mobiliser et gérer des financements externes conséquents.

DURABILITE

Introduction

La durabilité ou viabilité vise à apprécier la capacité de l'action à continuer par elle-même sans appui extérieur.

Il s'agissait ici de répondre à deux questions évaluatives :

- « Dans quelles mesures les communes bénéficiaires peuvent assumer seules la durabilité des services grâce aux compétences nouvelles acquises dans le programme ».
- « Dans quelles mesures les nouveaux processus mis en place peuvent-ils être maintenus opérationnels en cas de défaut de maintenance et d'amortissement de ces investissements ? »

Capacité des communes bénéficiaires à assumer seules la durabilité des services développés grâce aux compétences nouvelles acquises dans le projet

Constats

Le premier constat est celui de l'intégration des services publics locaux appuyés par le PCIC dans les services de la commune.

Il ne s'agit pas du développement de services exogènes à la collectivité, comme les « verrues » que mettent en place certains projets et programmes mais bien le renforcement de services qui sont du ressort de la collectivité et qu'elle met en œuvre avec son propre personnel et dans ses propres locaux.

Le deuxième constat est l'effort permanent du PCIC de renforcer les compétences des agents pour mettre en œuvre ces services.

Le troisième constat est celui de la mobilisation de personnel volontaire, contractuel ou détaché des associations pour porter une partie de ces services dans plusieurs pays.

Le quatrième constat est un portage inégal de ses services par les élus, avec par exemple un portage des actions soutenues par le PCIC quasiment unanime au Sénégal, en RDC, au Burkina Faso et au Maroc et un portage mitigé au Bénin (dû en grande partie à la situation sanitaire qui a empêché la tenue de séance d'information aux nouveaux élus).

Analyse transversale

Le portage politique des services par les élus est fonction de l'intérêt qu'ils voient dans le déploiement de ceux-ci :

- La construction des bâtiments du service d'état civil au Burkina Faso a suscité l'intérêt du maire de Ouagadougou
- La mise en place et l'appui au fonctionnement des BDL au Sénégal, BDL qui jouent un rôle d'interface entre les citoyens et les élus, est un dispositif reconnu comme pertinent par les élus
- La mise en place de services d'action sociale dans les communes du Maroc donne de la visibilité et de la crédibilité aux élus
- Le rafraîchissement à moindre frais des bureaux secondaires en RDC donne de la visibilité à l'action communale
- Au Bénin, le retour sur l'avancement des projets (par exemple le guichet unique) par les maires vers leurs administrés lors des réunions publiques permet de légitimer l'action municipale.

Le portage technique de ces services par les agents titulaires ou non, salariés ou indemnisés est multifactoriel mais dépend en grande partie de :

- L'engagement des agents qui d'une part voient l'utilité de leurs actions au bénéfice de l'intérêt général et d'autre part se sentent reconnus pour l'utilité sociale de leurs actions.
- La stabilité du personnel dans le temps.

A ce titre il est restreint par :

- L'absence de gestion prévisionnelle des carrières et donc l'anticipation des départs à la retraite.
- La difficulté, dans certains pays, des communes d'un même pays à organiser des formations dans le cadre des actions communes et surtout dans un dispositif de formation-action qui permette la mise en pratique des nouvelles compétences acquises.

Jugement évaluatif

La durabilité des services développés sur la base des compétences des agents acquises dans le cadre du PCIC, est partiellement acquise, en particulier du fait du positionnement des services au sein des mairies.

Les compétences des agents ne sont pas « au top », la gestion des carrières et la prévision des remplacements des départs à la retraite ne sont pas opérationnelles, mais les services fonctionnent sans être sous perfusion de l'aide d'un bailleur de fond externe comme c'est trop souvent le cas, ce qui assure une certaine durabilité, aux services mis en place ou appuyés dans le cadre du PCIC.

Recommandations

Sur le plan des compétences, la principale recommandation est de bâtir un véritable plan de formation – action en fonction des besoins des services, de manière à ce que les agents mettent en pratique les compétences acquises durant les temps de formation et les maîtrisent de manière opérationnelle.

Ce plan de formation au-delà des compétences techniques spécifiques à chaque volet d'action, demanderait à renforcer les compétences en élaboration et mise en œuvre de politiques publiques, en montage et mise en œuvre de projets et en recherche de financement, en animation du développement territorial.

Maintien opérationnel des nouveaux processus mis en place en cas de défaut de maintenance et d'amortissement de ces investissements.

Constats

Dans les cinq pays, le PCIC contribue au renforcement de services publics locaux qui, même quand ils contribuent à renforcer les ressources propres des communes représentent des postes de charge pour les communes :

- Construction d'infrastructures (locaux des services d'état-civil...), qu'il convient d'entretenir
- Appui au développement de services qui ont des charges de fonctionnement (papeterie, connexion interne, déplacements...), mais aussi des charges de personnel (primes, indemnités...).
- Acquisition d'équipements (mobilier, informatique...) qu'il convient d'entretenir et d'amortir.
- ...

Le constat général dans les cinq pays est que :

- Majoritairement, des lignes budgétaires ont été inscrites pour le fonctionnement des services, mais elles ne sont pas toujours engagées.
- La maintenance et l'entretien des équipements est parfois assurée par des services internes aux collectivités (DSI de la ville de Ouagadougou par exemple) ou par des contrats avec des prestataires, mais dans de nombreuses communes l'entretien n'est encore pas prévu ni en interne ni en externe.
- L'amortissement des matériels, équipements et infrastructures mis en place dans le cadre du PCIC ne sont pas budgétés par les communes, en particulier du fait de l'absence de comptabilité matière dans la plupart des pays concernés.
- Dans aucune des communes des comptes d'exploitation prévisionnel et un suivi budgétaire des services n'ont été mis en place.

Analyse transversale

Quatre raisons expliquent cette situation :

- La volonté politique ou son absence
Les engagements financiers d'une collectivité sont la traduction de la volonté politique des élus de s'engager sur le développement d'une action ou d'un service.
Par exemple au Bénin, les clivages politiques au sein des conseils municipaux sont tels qu'il n'y a pas ou peu de capacité à définir des priorités et donc à engager des financements importants sur les actions soutenues par le PCIC.
- Les compétences en analyse financière
Les agents des communes y compris les coordonnateurs locaux et régionaux des PCIC n'ont pas de compétences pour élaborer et interpréter des comptes d'exploitation prévisionnels.
- Les enjeux de la transparence financière
La disponibilité des chiffres pour assurer la gestion prévisionnelle des services, pour calculer les coûts d'exploitation de ceux-ci est rarement de mise.

Jugement évaluatif

A ce titre, les conditions de la pérennité des services mis en place ne sont pas remplies si des partenaires techniques et financiers n'assurent pas les réparations et le remplacement des matériels et équipements dont le PCIC a doté les communes.

Recommandations

Les recommandations ici sont de plusieurs ordres :

- Renforcer la volonté politique des élus à s'engager dans la mise en œuvre des politiques publiques prioritaires dans le cadre du PCIC.
Ceci peut passer par la mise en place d'un vrai dialogue politique entre élus dans chaque pays et avec les communes belges partenaires pour faire ressortir les enjeux des politiques publiques concernées. Cela demande aussi pour certains pays (Burkina, Bénin...) de renforcer l'implication des élus belges dans leurs relations de coopération décentralisée.
- Développer par la formation-action une culture de la gestion prévisionnelle au sein des collectivités
- Travailler dans chaque pays pour développer des politiques publiques :
 - o Qui s'équilibrent financièrement voire qui génèrent des bénéfices au niveau de la collectivité, comme cela peut être le cas pour la gestion du service public local de l'eau
 - o Dont le reste à charge pour la collectivité territoriale soit compatible avec le budget municipal.

EFFICIENCE

Introduction

L'efficacité vise à mesurer la mobilisation des moyens au regard des actions mises en œuvre et des résultats atteints, les moyens pouvant être des moyens financiers, humains, matériels.

Dans le cadre de la présente évaluation il s'agissait essentiellement de mesurer l'efficacité en termes de mobilisation des ressources humaines, la question évaluative principale était la suivante :

« En quoi la disponibilité des ressources humaines affectées localement correspond au rythme de mise en œuvre du PCIC ? »

Il s'agissait en particulier d'apprécier si :

- Il y avait une volonté politique dans les communes pour libérer du temps des agents
- Le nombre d'agents dédiés par les communes au PCIC correspondait à l'ampleur des activités du PCIC
- Si les ressources humaines dédiées au PCIC avaient permis de respecter les délais
- Si le suivi du PCIC était bien réalisé au niveau communal et national

Constats

Globalement, dans quatre des cinq pays on constate qu'il y a un réel portage politique du PCIC par les élus, qui permet aux agents de disposer du temps pour la mise en œuvre des actions prévues dans le PCIC.

Ce portage politique se manifeste par la mise à disposition par les communes des agents nécessaires à la mise en œuvre du PCIC.

Cette mise à disposition est rarement accompagnée de l'élaboration et l'utilisation d'outils de gestion des ressources humaines (fiches de postes...).

Par contre, on constate dans quasiment tous les pays d'importants retards dans la mise en œuvre des actions du PCIC.

Enfin, quant au suivi celui-ci est bien réalisé au niveau communal et régional.

Analyse transversale

Le premier élément d'analyse est la différenciation à faire entre :

- Le PCIC comme programme d'appui aux communes,
- Les services publics locaux (état civil, guichet unique, services d'action sociale...) appuyés par le PCIC.

Au niveau des services publics locaux :

Les élus informés et impliqués dans le PCIC identifient clairement les avantages pour leur gestion municipale du développement des services publics locaux et donc n'hésitent pas, si les conditions le permettent à renforcer les ressources humaines dédiées à ces services sociaux, en particulier dans le cas des services déconcentrés comme l'état civil dont le personnel est parfois un personnel de la fonction publique nationale.

De fait, les activités du PCIC sont fondées dans les activités communales et obéissent aux mêmes règles de mise à disposition du personnel que les autres activités communales, incrémentées de l'enjeu de valoriser les appuis du PCIC au fonctionnement du service (construction de bâtiments pour le service de l'état-civil, mise à disposition d'un budget de fonctionnement, équipement des bureaux, éventuellement octroi de primes aux agents...).

Par contre, dans un pays comme le Bénin où les recrutements sont gelés, où les communes ont des budgets conséquents, où des partenaires techniques et financiers comme la DDC ou la GiZ apportent des budgets élevés à leurs communes partenaires, les enjeux sur les apports du PCIC sont moins importants, entraînant parfois une méconnaissance du PCIC par les élus et un plus faible portage politique.

Au niveau du programme

Le programme mobilise essentiellement les coordinateurs communaux et régionaux ou nationaux, et les services support des communes (services financiers...).

Ensuite :

- L'absence d'utilisation des outils de la GRH correspond plus à une question de culture administrative qui n'est pas basée sur l'utilisation d'outils de gestion prévisionnelle des ressources humaines. A ce titre les actions de formation réalisées dans les communes n'ont pas à ce jour contribué à une évolution notable de cette culture.
- L'utilisation des outils de suivi comme outils de pilotage institutionnel du programme reste à améliorer au sein du PCIC, comme au sein des communes, même si le pilotage communal ne relève pas de la responsabilité du PCIC. Les outils de suivi sont essentiellement utilisés comme outils de redevabilité ou de production de connaissance auprès des associations porteuses du PCIC.

Enfin les retards dans la mise en œuvre du PCIC dans la plupart des pays sont plus liés à des facteurs exogènes (crise sanitaire, processus électoraux, recentralisation...) que du fait d'un manque de ressources humaines.

Jugement évaluatif

Le PCIC est notablement efficace dans la mobilisation des ressources humaines, car celles-ci sont mobilisées dans le cadre du fonctionnement des services municipaux.

Cette efficacité reste à nuancer pour les pays où les recrutements du personnel par les communes est contraint par la réglementation nationale comme au Bénin ou au Maroc et par l'absence d'un pilotage opérationnel sur la base des indicateurs de suivi des résultats des actions menées.

Recommandations

Il semble important :

- Au gré du turn over des élus, de la diversité des services communaux, de réaliser régulièrement des actions d'information en direction des élus et du personnel municipal sur le PCIC et ses actions, de manière à favoriser le portage politique et technique de celui-ci.
- De mettre en place des outils simples de gestion des ressources humaines par des processus de formation-action qui répondent aux besoins des communes et du programme en articulant responsabilités, bilan simplifié de compétences et actions de formation à mettre en œuvre.
- Du fait de la faiblesse du pilotage opérationnel des services appuyés par le PCIC et du PCIC lui-même, de développer une compétence en matière de suivi et de pilotage tant au niveau des responsables communaux que des coordinateurs du PCIC (voir les recommandations générales).
- D'identifier des modalités d'externalisation des recrutements dans les pays où les recrutements du personnel sont contraints par la réglementation en vigueur. Ceci pouvant se faire tout à fait légalement par la mise en place de délégations de services publics à des associations, groupements d'intérêt économique ou autres organismes comme cela est régulièrement fait en France.

PERTINENCE

Introduction

L'évaluation dans les cinq pays s'est penchée sur la pertinence du PCIC.

Il s'agissait ici de répondre à la question évaluative suivante : « Dans quelle mesure les objectifs du PCIC répondent-ils à des besoins et des priorités du contexte actuel et futur des bénéficiaires ? ».

Cette question se déclinait en deux sous questions :

- « Est-ce que les besoins et priorités identifiées au démarrage du PCIC répondent au contexte actuel et futur des bénéficiaires ? »,
- « Est-ce qu'une adaptation a été effectuée ou prévue en cas de décalage ? ».

La pertinence est le critère qui permet d'apprécier si les actions menées sont des actions qui répondent aux besoins, aux attentes des bénéficiaires.

Dans le cas du PCIC, les bénéficiaires sont de deux types, d'une part les citoyens, les habitants des communes concernées par le programme et d'autre part les communes elles-mêmes comme institutions bénéficiaires du programme.

L'autre dimension de la question évaluative est de vérifier si au regard des évolutions du contexte international, national et local, qui ont été particulièrement marquées ces cinq dernières années, le PCIC est resté pertinent.

Constats

Un premier constat est celui de la stabilité des objectifs centraux durant cette phase du PCIC :

- Le renforcement des services sociaux de base en direction des citoyens (état civil, services d'action sociale...) est resté une priorité d'action du PCIC et est toujours identifié par les principaux acteurs comme une priorité. Ceci à tel point que là où le PCIC a contribué à développer les services, comme pour l'état civil au Burkina Faso, les communes identifient une diminution des plaintes des usagers sur les réseaux sociaux.
- Le renforcement des capacités des communes dans leur fonctionnement et dans la mobilisation des ressources (formations, amélioration de la qualité des services payants...) est également toujours identifié comme une priorité,

Un deuxième constat est celui de l'adaptation permanente :

- Sur l'amélioration du service d'état civil, dans les pays où le cadre réglementaire a évolué (Burkina Faso, Bénin, RDC) le PCIC et les communes se sont adaptées et ont continué à appuyer l'amélioration du service, même si ce service est fortement dégradé au regard de ce qu'il pourrait être.
- La crise du COVID a amené les communes à mettre en place des « plans COVID » soutenus par le PCIC avec des actions d'information, de sensibilisation, de confections et distribution de masques pour répondre à un besoin non prévu.

Analyse transversale

Les démarches de travail pour identifier les besoins des citoyens et des communes, basées sur des approches participatives, associant élus, techniciens et souvent agents de l'Etat (DGMEC au Burkina par exemple), retravaillés avec les partenaires belges, ont permis d'identifier les volets d'action qui répondent à de réels besoins et à en permettre le portage par les communes.

La souplesse programmatique du PCIC a permis, début 2020 de l'adapter à la situation de crise sanitaire pour développer de nouvelles actions pour répondre à un besoin qui a surgi de manière totalement imprévue.

Jugement évaluatif

Le PCIC est donc un programme pertinent, adaptatif, et résilient car il a été en mesure de résister tant à la crise COVID qu'aux évolutions ou régressions réglementaires qui ont restreint ses capacités d'action comme c'est le cas sur l'état civil.

Il convient toutefois de tempérer l'appréciation sur la pertinence du programme. En effet dans la plupart des communes bénéficiaires du PCIC les besoins sont immenses et de fait on peut considérer que toutes les actions qui visent à fournir des services aux citoyens et à renforcer les communes sont pertinentes.

Recommandations

La pertinence du programme demande à être basée :

- Sur un diagnostic de territoire analytique et pas seulement descriptif
- Sur un véritable dialogue politique entre élus belges et des pays de coopération
- Sur un suivi du contexte international et national
- Sur des temps formels de révision du programme au regard des résultats des actions et des évolutions du contexte (évaluation à mi-parcours, missions de Brulocalis et de UVCW...)

Elle demande à être basée sur un diagnostic de territoire pour être en mesure d'identifier de manière objective l'acuité des différents problèmes mais aussi des différents potentiels du territoire pour aider à la décision des élus.

Elle demande aussi à être produite, à être co-construite entre élus des communes partenaires en Belgique et dans le pays partenaires afin de travailler autant que possible sur des enjeux et des problématiques communs, qui permettent un véritable dialogue politique et la mise en œuvre d'actions ici et là-bas.

Enfin elle demande à s'inscrire dans un suivi du contexte international et national qui permette d'anticiper les évolutions et de réviser le programme au regard des évolutions du contexte.

Finalement, la pertinence du programme demande à ce que le PCIC se projette au-delà de l'appui à la mise en œuvre d'actions dans l'appui à la définition et la mise en œuvre de politiques publiques locales. Par exemple au-delà de l'amélioration du service de l'état civil que recherche-t-on en améliorant le service ?

Est-ce :

- La lutte contre les discriminations en permettant aux groupes d'habitants marginalisés (nomades, illettrés, femmes...) d'exister légalement ?
- L'accès à l'éducation, en permettant aux enfants de suivre des cycles d'éducation complets,
- L'intégration des nouvelles générations à la vie publique en ayant accès au droit de vote, en étant des sujets fiscaux...
- La disposition d'outils statistiques pour identifier les services à développer, leur géolocalisation... ?

L'identification de la politique publique de délivrance des actes d'état civil permettrait alors de se doter d'outils de suivi simples contribuant à en mesurer les résultats (évolution de la proportion de filles enregistrées par un acte de naissance au regard de l'ensemble des enfants enregistrés par exemple) et à valider ou non, corriger ou non la politique pour en assurer le succès.

IMPACT

Introduction

L'équipe d'évaluation avait aussi pour mission de réfléchir sur la mesure d'impact du PCIC.

Il s'agissait ici de répondre à la demande des Associations concernant une : « Proposition d'une méthodologie qui permette d'identifier des pistes de mesure future d'impact ».

Pour le Ciedel, l'impact d'une action de développement, **« c'est la situation issue de l'ensemble des changements significatifs et durables, positifs ou négatifs, prévus ou imprévus, dans la vie et l'environnement des personnes et des groupes et pour lesquels un lien de causalité direct ou indirect peut être établi avec l'action de développement ».**

Proposition méthodologique

Pour être en capacité de réaliser une étude d'impact, il est important d'identifier dès le début du processus **quels sont les enjeux et les objectifs** de cette étude. En fonction des priorités retenues il sera plus aisé d'identifier les thématiques, acteurs, territoires, projets que l'on souhaite cibler.

Le contenu exact et les modalités de mise en œuvre de l'étude seront à co-élaborer avec les parties prenantes du programme, sous l'égide d'un COPIL.

Processus de construction et d'exploitation coélaboratif d'un dispositif de suivi orienté changement pour pouvoir réaliser une étude d'impact

Pour permettre d'approfondir la mesure des effets (les résultats et les changements) produits depuis 2017 par la précédente phase, il est nécessaire de faire évoluer le dispositif de suivi-évaluation du programme, aussi bien du point de vue qualitatif que quantitatif.

En premier lieu il s'agira de réaliser une analyse rétrospective des effets du PCIC, d'examiner les indicateurs utilisés et de les adapter aux activités et démarches menées depuis la dernière phase.

En deuxième lieu, il est recommandé par **des form'actions de mettre en place une démarche co-productive pour concevoir un dispositif de suivi-évaluation s'intégrant dans une stratégie d'amélioration continue**, composée d'une démarche d'observation et de suivi. Ce processus basé sur la participation des différentes parties prenantes devra permettre **d'identifier, d'observer et de recueillir des données des changements, les analyser** et réintroduire les enseignements dans le cycle de projet, et in fine identifier l'impact à la fin du programme.

Quant à la méthode d'observation participative et de renseignement des indicateurs, il sera nécessaire de **concevoir des outils de collecte** de données, d'informations nouveaux (récits de vie, observations, etc...). Un équilibre restera à construire entre l'utilisation d'outils quantitatifs et d'outils qualitatifs.

Les outils quantitatifs peuvent être utilisés :

- Pour donner une confirmation « scientifique » aux conclusions de l'étude qualitative.

Ou

- Pour identifier les points à creuser dans le cadre de l'étude qualitative.

En termes de moyen humain, il sera important de **nommer un-e animateur-trice interne de la démarche**. L'implication des différents acteurs sera également à définir **dans le processus participatif pour clarifier les rôles et les responsabilités de chacun**.

Le travail d'observation, de collecte, d'analyse de données et de réingénierie sera à réaliser de manière participative par l'équipe du projet en lien étroit avec les parties prenantes et le COPIL.

La démarche globale peut se résumer en 6 étapes différentes.

Etape préalable

- **Synthèse des études antérieures**

Analyser les effets identifiés dans les deux phases précédentes du programme.

Etape 1

- **Définir la vision stratégique**

Se mettre en perspective et co-élaborer les objectifs et les enjeux de l'étude d'impact. Identifier ce que l'on veut étudier, son utilité et les bénéficiaires de ses enseignements.

Etape 2

- **Co-élaborer une stratégie d'amélioration continue s'appuyant sur un dispositif de S&E orienté changement**

Déterminer le portage, la gouvernance de la démarche, les moyens humains et techniques (animateur/trice, base de données...), le fonctionnement et l'organisation du processus.

Identifier et clarifier les enjeux des parties prenantes dans le processus pour assurer leur motivation à s'impliquer.

Etape 3

- **Coproduire les méthodes et les outils**

Réaliser un état des lieux des méthodes et outils existant et reprendre ceux qui sont adaptés au dispositif. Par des form'actions, co-élaborer les outils pour la collecte et l'analyse des données, et la réingénierie des enseignements issus du suivi.

Etape 4

- **Mettre en œuvre la démarche participative d'étude de l'impact et publier ses résultats**

Observer et recueillir des informations, effectuer les analyses et réinjecter dans le cycle de projet les résultats des réflexions collectives.

Publier les résultats avec les moyens adaptés aux publics cibles.

Etape 5

- **Préparer l'étude finale**

Co-élaborer les TDR, organiser la démarche, prévoir les déplacements et la mobilisation des parties prenantes.

Etape 6

- **Mettre en œuvre l'étude finale**

Mener à bien l'étude sur le terrain en s'appuyant notamment sur la production du dispositif de S&E orienté changement.

Publier les résultats.

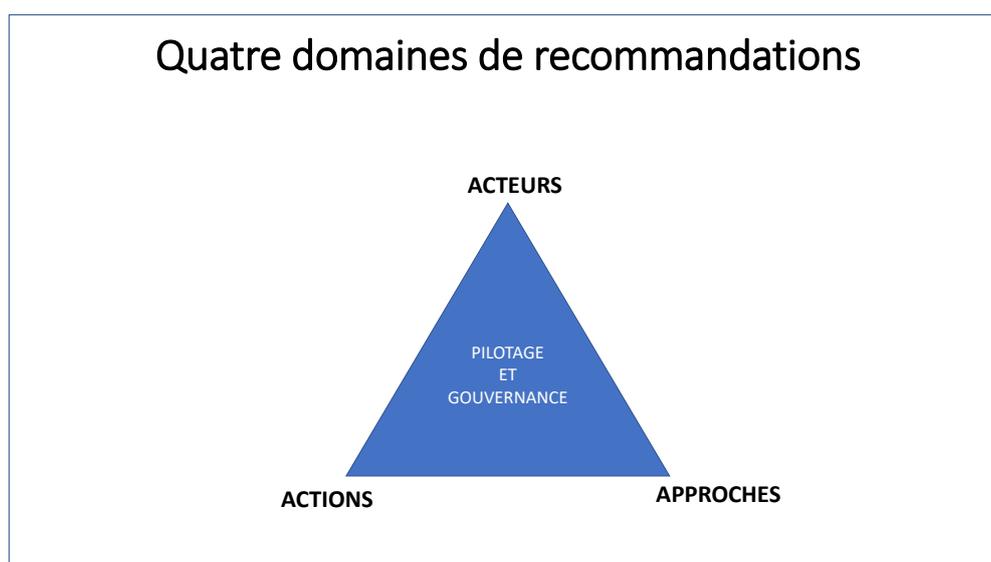
RECOMMANDATIONS GENERALES

Au terme de l'évaluation du PCIC 2017-2021, un ensemble de recommandations générales pour le PCIC 2022 – 2026 et plus globalement pour la suite des relations avec les communes partenaires de Brulocalis et l'UVCW apparaissent.

Ces recommandations sont au nombre de 12 :

- Qui pour certaines s'inscrivent dans le court terme et pour d'autres dans le moyen et le long terme.
- Qui pour certaines sont déjà partiellement ou totalement prises en compte dans la phase 2022-2026 du PCIC.

Nous les avons organisés de la manière suivante :



1. Approches
 - Passer des OMD aux ODD
 - Passer de l'appui à des actions à l'appui à des politiques
 - Passer à une approche territoriale du développement
 - Penser la montée à l'échelle
2. Actions
 - Privilégier les domaines de compétence des communes
 - Introduire l'analyse financière comme critère de priorisation des actions
3. Acteurs
 - Renforcer et actualiser les compétences des coordinateurs
 - Mettre en place ou renforcer les mécanismes de valorisation des coordinateurs
 - Mutualiser et valoriser les savoirs et les savoir-faire par la capitalisation
4. Gouvernance et pilotage
 - Mettre en place un dispositif de pilotage partagé basé sur le suivi des IOV
 - Renforcer la transparence budgétaire
 - Clarifier la répartition des rôles et responsabilités des acteurs et des instances

Approches

- Passer des OMD aux ODD

L'adoption à l'unanimité par l'AG des Nations Unies de la résolution « transformons notre monde : le programme de développement durable à l'horizon 2030 » connu comme l'agenda 2030 a comme un de ses principes de base l'universalité, car comme l'a dit un des élus rencontré « nos problèmes sont les mêmes, ce sont les contextes qui changent » et il convient de travailler sur des enjeux communs aux collectivités territoriales belges et aux pays partenaires pour trouver des solutions communes.

C'est ainsi que les ODD concernent tous les pays et toutes les communes de la planète.

Ceci va dans le sens de faire évoluer les modalités de travail entre les communes en mettant au centre un réel dialogue politique entre élus des communes partenaires (en bilatéral ou en collectif au sein des plates-forme Nord Sud) pour :

- Connaître leurs territoires respectifs
- Identifier des enjeux communs aux territoires
- Prioriser les enjeux sur lesquels travailler et les politiques à mettre en œuvre
- Elaborer un plan de travail ici et là-bas, en amenant les communes belges à prendre des engagements pour améliorer les choses sur leur territoire et en amenant les communes du pays partenaire à prendre aussi des engagements pour appuyer leur commune partenaire en Belgique.

Il s'agirait ici de passer progressivement d'une coopération d'aide au développement à une coopération d'intérêt mutuel qui renforcerait les liens entre les deux territoires.

- Passer de l'appui à des actions à l'appui à des politiques

Le constat réalisé dans la plupart des pays est que le PCIC s'inscrit dans un appui à la mise en place d'actions, de services plus que de politiques publiques.

Or une des réalités fortes des communes des pays partenaires est leur difficulté à concevoir, mettre en œuvre et évaluer des politiques publiques.

Cela signifie de s'inscrire dans une réflexion sur les enjeux communaux (cf. Supra), de disposer d'un minimum de diagnostic de base³ et de définir des orientations politiques (l'accès universel au service de l'eau par exemple) et à partir de là le programme d'action à mettre en œuvre et les indicateurs à suivre pour assurer le pilotage de la politique publique.

- Passer à une approche territoriale du développement

Un des enjeux est de passer d'une approche sectorielle et bilatérale (de commune à commune) à une approche territoriale, multi-acteur et multi-niveau.

Ceci passe par :

- Inciter les communes à mobiliser et mettre en lien les acteurs de leurs territoires (associations, structures de santé, établissements d'enseignement...)
- Développer une analyse intégrée de problèmes et donc des politiques et programmes
- Inscrire les plans d'action dans une approche territoriale.

³ Un diagnostic des vulnérabilités réalisé au Nord et au Sud pourrait d'ailleurs servir de base à un dialogue politique comme indiqué dans la recommandation précédente.

- **Penser la montée à l'échelle**

Enfin, un des enjeux est de sortir de l'action locale pour monter à l'échelle pour :

- Valoriser, diffuser et sécuriser les politiques mises en œuvre qui sont trop souvent méconnues et donc peu prises en compte
- Encourager les pratiques de transfert de compétences aux communes limitrophes (ex : en RDC avec la diffusion des contenus de formation sur l'état civil)
- Plaider au niveau national pour faire évoluer les politiques nationales en concertation avec les autres PTF et surtout avec les associations de collectivités territoriales

Cela passe par :

- La capitalisation et la diffusion des expériences, en particulier des pépites
- L'identification des objectifs de plaidoyer sur des décisions nécessaires pour assurer le succès des politiques mises en œuvre.

Actions

- **Privilégier les domaines de compétence des communes**

Le constat fait dans les pays de coopération est que le succès du PCIC est corrélé avec son inscription sur les domaines de compétences des communes des pays partenaires sur lesquels elles ont donc une autonomie de décision qui assure leur capacité à s'impliquer dans des politiques publiques locales de moyen terme.

Cela revient à privilégier les domaines de compétences des communes sur les domaines de compétences de l'Etat central qui peuvent être délégués aux communes mais où la prise de décision relève des services de l'Etat et qui peuvent donc être bloqués par des décisions de l'Etat central.

- **Introduire l'analyse financière comme critère de priorisation des actions⁴**

Le risque de l'appui à la définition de politiques et la mise en place de programmes, projets ou services est de créer des postes que ni les communes ni les usagers ne seront en mesure de prendre en charge dans la durée.

Il est donc nécessaire, en termes d'appui à la décision des élus dans la priorisation des champs de coopération, de faire un minimum d'analyse financière qui permette de voir les conditions de l'équilibre financier, voire de « rentabilité » de la politique mise en œuvre au regard du compte d'exploitation prévisionnel de celle-ci.

Cette analyse va de pair avec la conception et mise en œuvre d'une politique fiscale réaliste au regard du potentiel fiscal communal et de la rétrocession par le ministère des finances de la fiscalité locale recouvrée par l'Etat au nom des collectivités territoriales.

Acteurs

- **Renforcer et actualiser les compétences des coordinateurs**

Les demandes faites aux coordinateurs communaux comme régionaux et nationaux sont de plus en plus importantes et diversifiées.

A ce titre est nécessaire un renforcement des capacités qui aille au-delà de simples sessions de formation et s'inscrive, sans doute avec un appui extérieur (comme au Sénégal) sur le long terme, dans un processus de formation-action qui articule formation et accompagnement et permette de développer des compétences opérationnelles en particulier en termes de :

- Analyse financière

⁴ Cette recommandation s'applique moins bien au Maroc, où l'action sociale est par essence coûteuse. L'équilibre de cette politique ne peut être trouvé qu'en lien avec d'autres politiques plus "rentables".

- Gestion du cycle de projet
 - Mobilisation de ressources financières locales
 - Appui à la conception, mise en œuvre et définition de politiques publiques
 - Accompagnement au changement et animation territoriale
- **Mutualiser, valoriser et diffuser les savoirs et les savoir-faire par la capitalisation**
- Le PCIC est un programme largement méconnu tant des services de l'Etat que des autres PTF. Ceci est sans doute dû à sa nature qui est de s'inscrire dans l'action municipale et non pas sur l'action municipale.
- A ce titre, pour valoriser les pratiques du PCIC et des communes accompagnées et pour qu'elles soient utiles à d'autres, la capitalisation des pépites serait un bon moyen pour que l'important travail fait par les équipes du PCIC et les communes soient rendues visibles et contribuent au rayonnement du PCIC et des communes belges et des pays partenaires.
- **Mettre en place ou renforcer des mécanismes de valorisation des fonctions de coordination**
- Le renforcement des compétences des coordinateurs peut être un facteur de mobilité de ceux-ci. Il convient donc de mettre en place des modalités de valorisation des fonctions de coordination qui permettent de contribuer à leur « fidélisation », comme c'est déjà le cas au Burkina Faso et au Bénin. Cela peut passer par :
- Un alignement des modalités d'intéressement (primes de responsabilité, montant des per diem) sur les normes nationales de la fonction publique territoriale quand elles existent en privilégiant une prise en charge partagée entre la commune et le PCIC
 - La participation à des déplacements en Belgique et au développement de relations de partenariat avec des homologues belges
 - L'instauration de relations avec les coordonnateurs d'autres pays du Sud pour impulser un sentiment d'appartenance à un même « métier ».
 - La reconnaissance par la valorisation publique : signature de documents de capitalisation, clip pour les media locaux, postés sur les sites internet de Brulocalis et UVCW...
- Ces mesures, gourmandes budgétairement peuvent permettre sinon d'exiger du moins de demander des résultats aux coordonnateurs.

Gouvernance et pilotage

- **Mettre en place un dispositif de pilotage partagé basé sur le suivi des IOV**
- Une des conclusions fortes de l'évaluation est le décalage entre le système de suivi mis en place et utilisé par les associations porteuses du PCIC et la réalité du suivi dans les communes partenaires et au niveau national, suivi qui est plus utilisé comme outil de redevabilité et de production de connaissance sur le programme que de pilotage.
- Afin d'assurer un pilotage au plus près des réalités du terrain et qui soit maîtrisable par les coordonnateurs communaux, régionaux et nationaux du PCIC, il est essentiel dès maintenant de :
- Travailler avec les coordonnateurs sur l'identification des indicateurs de suivi mobilisables facilement et surtout analysables simplement pour apprécier le bon déroulement des actions, pour identifier les écarts et corriger la mise en œuvre des actions
 - Mettre en place un calendrier de formation-action, si possible interne au PCIC, si possible mensuel, pour dans chaque commune renforcer les compétences des coordonnateurs en les accompagnant dans l'analyse des indicateurs recueillis et dans la prise de décisions qui en découle, et si nécessaire dans les options à présenter aux élus communaux concernés
 - Documenter chacune de ces étapes de travail sous forme d'un traitement graphique simple des indicateurs recueillis et un court rapport transmis aux responsables communaux.
- Il s'agit ici de faire un réel renforcement de compétence des coordinateurs pour parvenir à un pilotage basé sur des indicateurs objectifs.

Au fur et à mesure de la maîtrise de ces démarches, il sera possible de développer des outils plus sophistiqués, toujours dans une démarche de co-construction, et à un usage moins opérationnel.

- **Renforcer la transparence budgétaire**

Les coordonnateurs communaux, régionaux, nationaux comme les élus coïncident sur leur méconnaissance de l'exécution budgétaire des financements alloués à leurs communes et aux actions communes.

Que cette méconnaissance vienne d'un déficit d'information du PCIC ou d'un manque de suivi par les coordonnateurs des informations qui leur sont envoyés, ce constat va dans le même sens que le point précédent du manque de capacité des coordonnateurs à piloter leur programme.

Il s'agirait ici de mettre en place un dispositif simple de suivi budgétaire de la relation de coopération avec la commune, qui permette un suivi permanent des engagements et des soldes.

Par ailleurs, l'autre constat concerne les modalités de transferts de ces financements. A ce jour ceux-ci se font en dehors des réglementations nationales qui coïncident pour leur majorité avec le principe de l'unicité de caisse. Or les transferts financiers du PCIC aux communes sont majoritairement réalisés de manière dérogatoire aux règles de gestion de l'argent public en transitant par des comptes dans des banques privées.

Il s'agirait ici progressivement, au moins pour les investissements physiques, et dans les pays où la gestion de l'argent public est fiable (Sénégal, Burkina Faso, Bénin...) de faire transiter les financements d'investissement par le budget municipal pour ;

- Respecter la réglementation nationale
- Renforcer la capacité des communes à mobiliser les financements des dispositifs nationaux (FADEC, ADCT...)
- Renforcer la capacité des communes à planifier leurs investissements

Plusieurs coopérations décentralisées ont opté pour cette démarche et peuvent être des sources d'information et de leçons de l'expérience.

- **Clarifier la répartition des rôles et responsabilités des acteurs et des instances**

Les entretiens avec les coordonnateurs et les élus font état d'un certain flou entre les fonctions et responsabilités des différents acteurs et instances du PCIC. Ceci s'explique en bonne partie par la pandémie qui a désorganisé les chaînes de décision.

Cette situation pourrait sans doute permettre de remettre à plat les dispositifs de gouvernance, en gardant toutefois une marge de souplesse qui est un des points forts du programme.

La répartition des fonctions et responsabilités concerne :

- La DGD
- Les associations porteuses du PCIC, à travers leurs agents
- Les coordonnateurs nationaux, régionaux et locaux
- Les conseils municipaux des communes belges
- Les conseils municipaux des communes du pays partenaire
- Les plates-formes Sud / Sud
- Les plates-formes Nord / Sud

Les clarifications concernent essentiellement :

- La chaîne de prise de décision sur les actions et les engagements financiers,
- La chaîne de redevabilité à la DGD dans les pays partenaires
- Les espaces d'échange et de concertation.

Cette clarification demande une cohérence dans chaque pays et bien entendu peut évoluer dans le temps, en particulier en fonction de la mobilité des personnes.

6. CONCLUSIONS GENERALES

L'évaluation du PCIC 2017-21 a montré que c'est un programme plutôt efficace, cohérent avec les politiques publiques nationales, et la stratégie communale, partiellement pérenne, efficient dans les moyens mobilisés pour le réaliser et qu'il continue d'être pertinent au milieu des multiples priorités que portent les communes.

L'efficacité du PCIC tient à la fois de son ancrage historique et continu dans la commune avec un portage par les élus et agents communaux eux-mêmes. La démarche participative adoptée ne fait que renforcer cette efficacité. Le programme tire sa cohérence dans son inscription dans les orientations des politiques d'Etat qui gardent cependant un caractère très large. De même, il n'y a pas de divergences fondamentales entre les plans de développement communaux et le programme CIC, même si la mise en dialogue entre eux ne se fait que rarement. En ce qui concerne la durabilité des services développés, ils connaissent la même fragilité que les autres services communaux, ni plus, ni moins. La gestion prévisionnelle des ressources financières, humaines, et matérielles est en effet encore peu pratiquée dans de nombreux pays du Sud, obligeant la commune à chercher de nouveaux moyens pour pallier l'absence de maintenance et d'amortissement des investissements consentis.

Par ailleurs, la forte mobilisation des équipes municipales sur ce programme, malgré une difficulté à savoir comment le piloter, permet d'assurer une bonne efficacité du PCIC, et ce dans un contexte d'une multitude d'autres projets à porter. Enfin, le programme demeure pertinent en dépit des nombreuses priorités communales. Sa remarquable capacité d'adaptation et sa souplesse de fonctionnement en font un instrument utile et précieux pour faire face aux évolutions multiples dans les pays où il intervient.

La nouvelle phase qui s'ouvre, le PCIC 2022-26 est à la fois une chance pour la coopération entre les partenaires belges et les partenaires du Sud et un triple défi à relever. Une chance, car la continuité de ses domaines d'intervention permet aux communes d'inscrire leur action sur le temps long. C'est un luxe aujourd'hui dans un contexte international mouvant et dans le turn-over incessant des projets, de pouvoir approfondir ainsi des savoirs et des savoir-faire acquis ces dernières années. Mais cette continuité de l'action ne peut pas être la répétition du passé. Le PCIC 2022-26 peut amplifier son impact sur les territoires où il intervient s'il se met en mouvement pour relever un triple défi.

Le défi de renouvellement de son approche : Le passage d'une coopération d'aide au développement à une coopération d'intérêt partagé exige de travailler des méthodes, des outils pour permettre la prise de conscience, au Nord comme au Sud, que nos destins sont liés, et que le défi est de chercher comment chacun peut apporter à l'autre.

Le défi d'un renforcement « sur mesure » des coordonnateurs, qui sont les piliers du programme. Il s'agit moins de diffuser que de concentrer son effort et de resserrer son appui aux besoins individualisés des coordinateurs locaux. Du « sur mesure » pour développer ensemble les capacités d'analyse, d'animation stratégique, de mise en œuvre de politiques publiques, et de partage des savoirs.

Enfin, le dernier défi est celui de la refonte du pilotage et de la gouvernance du programme pour chercher à mieux agir sur les réalités, et partager davantage les responsabilités (droits et devoirs) de chacun.

Ces appels aux changements dans les approches et les méthodes sont autant un effort pour renouveler la vision du programme (pour quoi faire ?) qu'un travail besogneux de l'artisan qui ouvre sa boîte à outil pour regarder ce dont il a besoin (comment faire ?).

RAPPORT D'ÉVALUATION FINALE EXTERNE DU PROGRAMME DE COOPERATION INTERNATIONALE COMMUNALE (CIC) 2017-2021

REPONSE MANAGERIALE – 29 JUIN 2022

COMMENTAIRE GÉNÉRAL :

Compte tenu du temps et des budgets disponibles pour l'évaluation, les Associations expriment leur satisfaction quant à l'approche choisie pour traiter le large champ d'évaluation, même si la méthodologie adoptée aurait pu transparaître plus explicitement afin de permettre une appréciation plus juste des constats et conclusions, en particulier lorsque ces derniers sont exprimés à l'échelle trans-pays. Les recommandations majeures proposées soulèvent des problématiques fondamentales, d'ailleurs souvent abordées, à géométrie variable, dans les programmations 2022-2026, notamment à la faveur de recommandations issues de l'évaluation intermédiaire.

COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES⁵ SUR LES CONSTATS – CONCLUSIONS - RECOMMANDATIONS

1	<u>Méthodologie – Sources d'information</u>
---	---

⁵ Ces commentaires couvrent en général les 5 programmes, même s'ils sont illustrés à l'aide d'exemples limités à certains d'entre eux.

	<ul style="list-style-type: none"> - Les limites de l'évaluation mentionnées dans le rapport ne font pas explicitement état de l'absence des partenaires belges de l'échantillon d'observation, même si c'est clairement annoncé au sein du résumé exécutif. Quoiqu'il en soit, de manière variable selon les pays de coopération, ces intervenants du Programme auraient pu apporter un éclairage complémentaire dans la collecte de données. - Les Associations ont été impliquées dans la validation de la composition des échantillons des communes visitées, mais la justification de la représentativité de ceux-ci, relativement aux constats des évaluateurs, n'a pas pu être systématiquement apportée, même si des éclaircissements sont apportés sur les dispositions prises en vue de garantir au mieux la fiabilité des conclusions tirées. Il reste que la marge d'erreur n'est que difficilement appréciable. - De manière générale, les Associations craignent avoir été trop peu consultées en amont des missions.
2	<p><u>Méthodologie – Référence théorique</u></p> <p>La référence à la ToC a été écartée comme référence de l'évaluation, sans réelle justification concrète, si ce n'est en évoquant une certaine complexité, pour lui préférer celle au cadre logique, dont les indicateurs n'étaient pourtant pas immédiatement disponibles. Pourtant, à tout le moins pour le Bénin et le Burkina Faso, le REVI et le Schéma général de la ToC auraient permis de se situer par rapport aux objectifs, de manière bien mieux nuancée qu'au travers des indicateurs du cadre logique, étant donné la faible fréquence de collecte de données pour ces derniers et le niveau général relatif d'avancement des programmes (en dépit du haut niveau des dépenses). Ces documents ont même été conçus à cette fin ! L'UVCW n'a pas davantage été consultée, et pourtant elle aurait pu utilement éclairer les évaluateurs à ce propos.</p> <p>De plus, un pilotage par indicateurs suppose des objectifs précis, mais n'aborde pas la question du changement structurel (à réfléchir et à suivre en tenant compte du contexte, lui-même évolutif) pendant le processus de mise en œuvre.</p>
3	<p><u>Restitution</u></p> <p>Il n'y a pas eu de restitution systématique dans le cadre des missions dans les pays visités, ni d'ailleurs de mention précise quant à leur organisation dans les différents pays.</p> <p>Etant donné le caractère stratégique des recommandations principales issues de l'évaluation, la restitution finale dont l'objet était de susciter réflexion collective à propos de 7 recommandations parmi la douzaine proposée aurait pu faire l'objet d'un processus plus progressif et plus étendu (dans le temps et en termes de nombre de participants).</p> <p>Il a paru étonnant que, bien qu'elle soit à envisager sur un temps long, la recommandation qui sous-tend la plupart des autres n'ait pas fait l'objet de la restitution : « passer à une approche territoriale du développement ».</p>

	<p>De plus, l'animation de cette séance unique aurait davantage pu être conduite en vue de renforcer le rapport sur les aspects de faisabilité, au-delà des questions de pertinence, alors que ne se sont essentiellement dégagés, en l'absence de représentants politiques, que des échanges de validation et d'appropriation des propositions de recommandation au sein d'un échantillon de communes, par ailleurs identique à celui utilisé pour la collecte d'information, et encore, grevé des indisponibles. A noter aussi que les partenaires belges des communes africaines représentées ont pu y participer, mais en très petit nombre, même pas une personne pour chaque pays de coopération. Si davantage de temps avait pu être consacré, la faible participation aurait néanmoins pu être compensée par un accompagnement plus technique des réflexions du fait de la présence de la plupart des évaluateurs,</p> <p>Bref, le format réel était celui d'un exercice d'information/appropriation sous un mode participatif, mais avec le public restreint prévu, par les évaluateurs, pour une validation/réflexion collective sur le fond. Il nous semble qu'un panel restreint additionné d'une participation large aurait probablement permis d'atteindre le même résultat, mais à une plus large échelle.</p> <p>Les Associations auront donc à prolonger la restitution en élargissant au maximum le public en vue de poursuivre l'information et d'obtenir validation sur le fond (depuis les constats jusqu'aux recommandations), en abordant alors aussi pour confirmation les pistes d'actions déjà entrevues.</p>
4	<p><u>Eléments non abordés ou insuffisamment</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - La programmation 2022-2026 n'est pas toujours suffisamment prise en considération dans les recommandations, en particulier pour le Bénin ; - L'historique du Programme n'est pas abordé dans la contextualisation de l'évaluation finale. Le rapport ne situe pas la phase visée par l'évaluation dans l'histoire du Programme : genèse, programmes pluriannuels depuis 2008, évolutions progressives et diverses des approches collectives et perspectives pour la phase 22-26.
5	<p><u>Informations insuffisamment justifiées</u></p> <p>A plusieurs endroits du rapport, des affirmations ne sont pas assez clairement justifiées que pour pouvoir être totalement crédibles ou ne pas appeler à vérification, au moins au niveau de l'étendue de validité. Par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Difficultés de communes à financer des consommables dans le cadre du PCIC ; - RDC : « ignorance du budget mis à leur disposition » ;

- Burkina Faso : « prime modeste » octroyée aux coordinateurs (au titre d'indemnité pour sur-travail par rapport à leurs fonctions habituelle). Cette indemnisation mensuelle correspondant tout de même en moyenne à 50% du niveau de rémunération standard pour une fonction équivalente dans le pays ;
- « *Au Burkina Faso, il n'a pas été possible d'obtenir des chiffres sur le nombre d'actes d'état civil qui ont été produits ni sur l'évolution interannuelle de ceux-ci, pour voir dans quelle mesure l'appui au SEC produisait des résultats mesurables et étaient utilisés pour le pilotage du programme.* » : affirmation à vérifier avec le Coordinateur pays, en tout cas en ce qui concerne le nombre d'actes produits, hors digitalisation, puisque la digitalisation n'a pas démarré. L'IOV 1 d'objectif porte en effet sur le « *nombre de registres d'EC paraphés et/ou classés* » (voir PPA Partie II, p. 72). Les valeurs finales de cet IOV ont d'ailleurs été communiquées à l'UVCW dans les délais impartis ;
- « *Le PCIC a mis alors comme condition pour appuyer sa mise en œuvre opérationnelle que l'Etat burkinabé officialise ce choix* (ndlr : d'opter officiellement pour l'outil d'enregistrement des faits d'état civil, dénommé lcivil) *ce qui n'est pas une réalité à ce jour. En conséquence les communes du PCIC utilisent le matériel informatique comme machine à écrire* » : exprimé comme tel, il est supposé que le risque aurait été mal apprécié par le PCIC. Pourtant aucune décision officielle préalable ne permettait d'assurer la viabilité de l'investissement dans un matériel complémentaire (à celui financé pour le logiciel CITOYEN) nécessaire à lcivil. Ce n'est pas le coup d'état qui s'en est suivi qui aura permis de remettre en question la position prudente du Programme ;
- « *... une absence de coordination (comme sur l'état civil au Burkina Faso ou l'Unicef finance un programme qui n'est absolument pas coordonné avec le PCIC) ; voire même une méconnaissance totale entre programmes (comme avec la DDC et la GiZ au Bénin).* » : si l'absence de coordination est réelle, la méconnaissance totale est erronée (en tout cas pour la GiZ). Cela dit, la pertinence d'une telle collaboration n'est jusqu'à présent pas avérée ;
- « *La faiblesse de pilotage opérationnel des services appuyés par le PCIC et du PCIC lui-même, de développer une compétence en matière de suivi tant au niveau des responsables communaux que des coordinateurs du PCIC (voir les recommandations générales).* » : y-a-t-il eu discernement entre les pays ? Tous les processus et documents relatifs à la coordination des Programmes ont-ils été consultés et appréciés avec une juste mesure ? De quoi parle-t-on ?
 - de la mise en place du renforcement de capacité ? A noter que le suivi est déjà fort précis, régulier et documenté pour le Bénin et le Burkina Faso. Il est organisé sous d'autres modes, en fonction du contexte de coopération, sur les autres pays.
 - de l'effectivité et de la qualité de ce qui est mis en place ? C'est alors une question de suivi de proximité.
 - De l'usage des acquis ? Cette question relève déjà du pilotage de la commune, plutôt à intégrer en termes de renforcement de capacité dans le cadre de phase 2022-2026, en réponse à la recommandation R10 !
 - Etc.

6

Précision - Généralisations

	<p>Le rapport manque souvent de la précision requise pour que le lecteur, même averti, puisse saisir clairement l'étendue du propos. Il n'est pas toujours évident de savoir si celui-ci concerne un cas particulier ou un phénomène généralisé à l'échantillon ou à l'ensemble des acteurs concernés, voire à une proportion de l'ensemble de l'une ou de l'autre de ces deux dernières échelles d'observation. Par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> - « <i>L'ambition et la dispersion de certains cadres logiques pays</i> » : lesquels ? Qui est concerné par l'ambition et qui par la dispersion ? - « <i>... cette cohérence interne est souvent plus le fait du caractère encyclopédique du PDC que d'un réel dialogue politique avec les élus des communes.</i> » : le niveau d'implication/consultation politique dans les décisions stratégiques peut varier de pays à pays et de partenariat à partenariat, suivant que celles-ci sont intégrées ou non dans les processus collectifs. En outre, il existe aussi, dans une moindre mesure il est vrai, et de manière plus difficilement identifiable, un dialogue Nord-Sud entre autorités politiques partenaires ; - Peut-on par défaut, pour tous les pays, considérer que les outils de pilotages du Programme ne servent essentiellement qu'à générer des connaissances pour les Associations ? N'y a-t-il aucune distinction à faire entre programmes pays ? <p>De nombreux propos induisent ainsi une généralisation à la lecture. Il est très souvent difficile dans les parties générales (résumé exécutif et observations générales) d'identifier le lieu d'observation auquel se rapporte le propos. Il y est en particulier fait usage de nombreux exemples dont la représentativité n'est pas toujours clairement évoquée.</p> <p>Ces parties du rapport demandent donc à être lues avec toute la vigilance nécessaire pour ne pas soumettre le lecteur à la tentation de généraliser, par défaut, les propos au-delà des échantillons d'observation, voire aux cinq programmes d'intervention, quand il n'y a pas lieu. Cela requiert de la part du lecteur des parties transversales de consulter constamment les différents rapports pays en vue de vérifier l'étendue d'application des propos ; ce qui réduit, de ce fait même, la pertinence des parties de synthèse. Nous en concluons que la rédaction du rapport aurait pu être plus aboutie.</p>
7	<p><u>Précision – Recommandations</u></p> <p>Davantage de précisions quant à qui s'adressent les recommandations d'actions à prendre pour y répondre adéquatement auraient été les bienvenues, notamment dans la perspective des concertations à mener dans ce cadre.</p>
8	<p><u>Présentation</u></p>

La présentation du rapport en **cascade** implique beaucoup de répétitions et appelle à une lecture dynamique (laborieuse) entre les différentes parties du rapport, au-delà d'être potentiellement source d'ambiguïté, d'incohérence, voire de contradiction.

Une structure plus ramassée aurait certainement pu simplifier singulièrement la lecture et probablement amener à plus de précision dans la rédaction.

Par ailleurs, l'ordre de présentation des rapports pays eut probablement pu suivre une logique plus évidente.

9

Précision - Discernement

- **Pilotage du Programme** : un manque de discernement au niveau des éléments communs ou variants entre les pays de coopération a été régulièrement constaté dans les parties de synthèse : expressions peu précises : « ...certains cadre logiques ... », « ...comme par exemple ... », « ...c'est ainsi que dans une des communes ... »). Ce qui oblige le lecteur à rechercher la précision dans les différentes parties pays pour se faire une idée claire du champ d'application des commentaires. De nombreux exemples apparaissant dans les parties transversales auraient utilement pu être reversés dans les parties pays pour perdre en ambiguïté et gagner en confort de lecture, tout en respectant les indications du commanditaire sur le format du rapport d'évaluation.

Cette remarque est aussi d'application au sujet :

- des différents types de suivi d'application selon les pays. Par exemple, pour le cas du Bénin et du Burkina Faso, il est réducteur de dire au sujet des outils de référence qu'ils sont « *essentiellement utilisés comme outils de redevabilité ou de production de connaissance auprès des associations porteuses du PCIC* », ce sont aussi, et à tout le moins, des outils de réflexion et de planification stratégique et opérationnelle aux mains des partenariats et des collectifs auxquels ils participent. Le Copil regrette à ce sujet la manque de consultation des Associations dans la collecte d'information ;
 - de la « *dispersion au travers d'actions simples* » : dans quels pays ?
- **Pilotage des communes** : le PCIC n'a aucune légitimité à s'immiscer dans les décisions locales. Seul peut-il soutenir les processus en place, voire accompagner des évolutions souhaitables.

Le rapport aurait, à ce sujet et en particulier à propos du Bénin et du Burkina Faso, pu évoquer l'approche cartographie d'incidence auquel le PCIC recourra localement durant la phase 2022-2026 afin de permettre aux acteurs locaux impliqués de se jauger en termes de progression par rapport à l'objectif recherché, même si ce suivi se fera à l'initiative du PCIC, non de la commune.

Cela dit, le pilotage à l'échelle des communes ne pourra réellement être « aisé », comme le suggère le rapport, que dès lors qu'une volonté politique réelle se manifeste en ce sens. Ce qui demandera certainement, de la part du PCIC, un travail préalable de sensibilisation, mais de ce fait alors aussi d'entretenir au sein d'un contexte de coopération (programmatique), une zone grise entre le pilotage du Programme et celui de la commune.

RÉPONSES AUX RECOMMANDATIONS⁶

	Recommandation	Réponse managériale : - <i>Acceptée (entièrement/partielle) ou rejetée</i> - <i>Motivation</i>	Degré de priorité : <i>Haut,</i> <i>Moyen,</i> <i>Faible</i>	Première(s) action(s) prévue(s) : - <i>Nature</i> - <i>Objectif</i> - <i>Temporalité</i>	Responsable(s)/ Coordination(s)
R1	Passer des OMD aux ODD	Partiellement acceptée Les Associations ont adopté le principe de l'approche ODD, même s'il conviendra probablement davantage de rechercher en commun des solutions Adhoc aux contextes locaux respectifs que des solutions réellement communes à ces mêmes contextes.	Moyen	Epouser les principes des ODD dans le cadre de la CIC imposera : - dans un premier temps un travail de sensibilisation pour permettre à tous les intervenants d'y adhérer ; - dans un second temps d'adopter en commun, à tout le moins au sein de chaque	UVCW - Brulocalis

⁶ Seul les « recommandations générales » sont abordées ici. Les recommandations spécifiques « pays » suivront un processus collectif préalable de validation et de recherche de pistes d'actions avec les partenaires de chaque pays de coopération dans le cadre du démarrage des phases 2022-2026.

		<p>Il doit cependant être noté que :</p> <p>Cette recommandation ne tient pas compte du fait que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les programmations 2022-2026, sur certains des pays, l'ont d'ailleurs intégrée dans leur Théorie du Changement ; - Les partenaires belges n'ont quasi pas pu contribuer à l'évaluation. L'essentiel de leur plus-value, tous pays confondus, réside pourtant dans le rôle d'accompagnant, plus que de conseiller technique de leur partenaire ; - Le dialogue politique belgo-africain que cette recommandation requiert pourra avoir lieu sans implication des partenaires belges, même si un travail d'appropriation doit encore pouvoir se faire à ce niveau, comme le recommandait prioritairement l'évaluation intermédiaire (dans sa recommandation 1). - Cette recommandation nécessitera des moyens supplémentaires, notamment en termes de coordination et de sensibilisation, malgré des budgets disponibles limités. D'ailleurs, ainsi que déjà souligné en réponse à la recommandation 2 de l'évaluation intermédiaire, « les programmes Belges soutenus par la DGD n'ont pas vocation à renforcer les capacités des autorités locales belges ». 		<p>groupe pays, des approches de planification s'inscrivant dans l'Agenda 2030 ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - en réciprocité, des acquis dans le chef des partenaires belges pourraient probablement être observés dans un troisième temps, dès lors que cette approche aura pu être assez largement intégrée, notamment au sein des tissus d'acteurs locaux. - <p>A noter que les Associations envisageront de s'appuyer sur le CSC « Ville durable » 22-26 pour précisément développer, avec leurs partenaires, une approche axée sur les ODD.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 	
--	--	--	--	--	--

R2	Passer de l'appui à des actions à l'appui à des politiques	<p>Partiellement acceptée</p> <p>Comme l'Agrément accordé par la DGD en atteste, l'intervention du PCIC repose déjà essentiellement sur une stratégie d'appui <u>à la mise en œuvre</u> de politiques publiques. Les actions spécifiques menées n'en sont que partie intégrante. Par ailleurs, rappelons que la finalité du PCIC n'est pas de se substituer aux autorités locales, mais de les accompagner dans la mise en œuvre, voire dans leur prise de décision.</p> <p>N'oublions pas, par ailleurs, que le cadre institutionnel de financement prévoit des programmes à dimension opérationnelle, non des politiques.</p>	Moyen	<p>S'agissant du développement local, le PCIC peut néanmoins renforcer son appui à l'élaboration et au suivi des Plans de Développement communaux (PDC) (pour les pays qui y ont recours), en veillant toujours à respecter la légitimité démocratique des autorités en place.</p> <p>Quant aux priorités d'intervention, elles devront varier selon les besoins propres à chaque pays et à chaque commune. L'autonomisation financière figure toujours en tête de liste, au même titre que l'identification des personnes et des propriétés, l'accroissement des ressources financières, l'amélioration de la gestion des ressources humaines ou encore le développement économique local. Suit ensuite le développement économique. Car, comme le rappelle la recommandation 6, sans les ressources endogènes nécessaires, aucune politique, même urgente, ne sera durable, qu'elle soit sociale, environnementale ou autre.</p>	UVCW Brulocalis	-
R3	Passer à une approche territoriale du développement	<p>Partiellement acceptée</p> <p>Certaines opérations allant dans ce sens sont déjà en cours au Maroc, notamment à la faveur d'actions de coaching territorial ou de développements opérationnels multi-acteurs. Par ailleurs, l'approche est prévue d'être adoptée progressivement dans le cadre de la phase 2022-2026 pour</p>	Moyen	<p>Trois étapes majeures se dessinent potentiellement.</p> <p>1° Les premières actions qui seront menées en faveur de l'approche territorial du développement local, dans les contextes jugés pertinent, seront :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Organiser une première réflexion partagée au sein des groupes pays précédée d'une 	UVCW Brulocalis	-

		<p>le Bénin et le Burkina Faso (sur le plan politique, institutionnel et sectoriel).</p> <p>Cette recommandation est aussi déjà en réflexion pour le Sénégal, et en RDC de premières expériences d'approche territoriale sont en cours dans la Province de Kinshasa (via l'appui de la DIVINTER) ou la Province du Nord Kivu (via l'extension à d'autres villes de l'expérience de Goma).</p> <p>La prudence reste toutefois de mise :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cette nouvelle optique de travail requiert davantage de moyens de la part du Programme de Coopération internationale communale (PCIC) et de temps de la part d'un nombre accru d'intervenants qu'elle conduit à mobiliser. Les Associations seront donc vigilantes à ne pas voir trop grand trop tôt, en tout cas pas avant que les fondements (politiques et administratifs, notamment au niveau national) d'un développement local ne soient en place et que la volonté de s'inscrire dans cette orientation (multi-acteurs, multi-sectorielle et multi-niveaux) ne se soit assez largement installée, tant dans les pays partenaires qu'en Belgique ; - La tendance à la recentralisation dans plusieurs pays partenaires du PCIC ne crée pas un contexte favorable à l'adoption d'une approche territoriale, ni pour que celle-ci soit porteuse de croissance 		<p>information en vue d'identifier les éléments pouvant plaider en faveur et en défaveur d'une évolution du Programme vers un changement de paradigme ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Identifier, s'il y a lieu, des territoires et échelles pertinents mus par cette approche et compatibles avec les zones d'intervention du PCIC et les fondements de celui-ci ; - Organiser un diagnostic des potentialités qu'octroient des territoires pré-identifiés, des ressources propres qui y sont rapidement mobilisables et des leviers de gouvernance participative sur lesquels s'appuyer ; - Identifier des partenaires stratégiques pour les différents territoires concernés ; <p>2° Ensuite seulement (en fonction du potentiel) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Inscrire le Programme dans les orientations stratégiques locales de développement territorial selon les cadres légaux et nature des contextes (locaux et nationaux), et de manière compatible avec les programmations 2022-2026 et les exigences de la DGD, si nécessaire en procédant (si faisable) aux adaptations programmatiques utiles ; - Soutenir dans ce cadre, d'abord comme facilitateur, les actions et leur suivi dans les limites permises au PCIC, par le type d'appui et à l'échelle d'intervention qui s'avèreront les plus pertinent (projets, budgets, etc.) ; - 	
--	--	---	--	---	--

		<p>économique, de développement durable et de réduction de la pauvreté et des inégalités ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le fait que la Coopération belge dispose d'un cadre stratégique pour le pays pourrait en principe constituer un atout, mais aussi un frein (du fait qu'il est exclusivement belgo-centré) à une intégration pleine du Programme au tissu des acteurs des territoires ; - Quand bien même la poursuite des ODD constitue la quête ultime de la Coopération belge, d'un point de vue plus administratif, le bailleur attend de la part des organisations partenaires qu'elles adoptent une approche basée sur la Théorie du Changement visant l'atteinte d'un objectif réaliste de développement sur une base pluriannuelle, optique à rendre techniquement compatible avec une approche territoriale à plus long terme. 		<p>3° Et plus tard encore (en fonction des opportunités et des moyens) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Participer aux mesures d'impact au sein de cette approche territoriale dans les limites que permet le Cadre stratégique de la coopération belge ; - Evaluer ex-post la pertinence et l'efficacité de cette approche dans le cadre du PCIC. 	
R4	Penser la montée à l'échelle	<p>Acceptée</p> <p>Cependant certaines réserves sont à formuler au sujet de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - « valoriser » et « plaider » : ces pistes d'actions sont en principe déjà d'application, mais pourraient sans doute encore être renforcées dans certains pays. Toutefois, notons qu'elles deviennent parfois de plus en plus difficiles à poursuivre en raison de la tendance confirmée à la recentralisation, voire à la dérive autoritaire, dans plusieurs zones d'intervention du PCIC ; - « diffusion-transfert » : outre le fait que cette option requiert idéalement aussi la participation des 	Moyen	<p>S'agissant de la valorisation et du plaidoyer :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ainsi que par le passé, le PCIC, soit en direct via les Associations, soit au travers des communes partenaires elles-mêmes, continuera (de manière régulière et opportune) à entretenir des relations régulières avec les autorités locales et supra-locales ; - Une réflexion sera menée au sein des groupes pays, dans le courant du démarrage de la phase 2022-2026, pour identifier les ajustements utiles afin d'optimiser 	<p>UVCW Brulocalis</p> <p>-</p>

		<p>autorités nationales, les limites budgétaires du PCIC, voire des Etats, risquent de générer des frustrations, si ce n'est auprès des bénéficiaires actuels du Programme, auprès des bénéficiaires potentiels nouvellement sensibilisés.</p>		<p>l'efficacité des liens qui sont entretenus avec ces autorités.</p> <ul style="list-style-type: none"> - <p>S'agissant de la diffusion :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Une réflexion sera menée dans le courant 2023 au sein des groupes pays en vue d'identifier les modalités les plus efficaces et les plus efficaces à adopter pour une diffusion large et durable des acquis du PCIC en appui à une politique de développement territorial ; - Un travail d'identification sera entrepris à la suite, en fonction des moyens jugés collectivement mobilisables à cet effet, en vue d'identifier les opportunités de diffusion des acquis du PCIC. 	
R5	<p>Privilégier les domaines de compétence des communes</p>	<p>Refusée</p> <p>Les domaines de compétence « purement » communaux sont en général des leviers de développement territorial faibles, à l'inverse des compétences déléguées ou partagées (état civil, développement économique, etc.).</p> <p>Par ailleurs, les moyens endogènes mobilisables dans les domaines de compétence moins dépendant des instances de décision supra-locales sont en général dégagés au travers des compétences déléguées.</p>			

		Il paraît donc plus judicieux de privilégier une « montée à l'échelle » en valorisant les acquis et en plaidant pour un cadre légal et institutionnel ad hoc, plutôt que de se résigner à un repli opportuniste et à un phasage du développement moins logique qu'actuellement, impliquant un recul d'autonomie pour les pouvoirs locaux.			
R6	Introduire l'analyse financière comme critère de priorisation des actions ⁷	<p>Partiellement acceptée</p> <p>Au-delà de la question de la priorisation financière (réfléchié généralement avec les partenaires autour des questions de pérennité des interventions), qui est évidemment fondée, il convient pour la plupart des pays partenaires que le PCIC s'assure de la capacité des communes à générer des ressources endogènes, de capter des ressources exogènes (ce qui, dans les deux cas, est parfois déjà une réalité grâce à l'appui du PCIC), voire de bénéficier des rétrocessions en provenance de l'Etat. Ce qui dans de nombreux cas ne sera probablement pas encore acquis d'ici la fin de la phase déjà en cours.</p> <p>Autrement dit, il s'agira pour ces communes qu'elles soient en capacité de développer, comme le précise aussi la recommandation, une politique fiscale, qui - il est vrai - les</p>	Haut	<p>Ainsi qu'il a été précisé infra, le PCIC a, depuis plusieurs années, tendance à cibler, privilégier et prioriser, en fonction du contexte local, les actions les plus efficaces en termes développement.</p> <p>Dans ce cadre, il prête déjà, en principe, une attention particulière à la question de la durabilité des acquis, moyennant un équilibre qu'il s'agira dorénavant d'apprécier (et documenter) plus systématiquement entre :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le degré de priorité (ou d'urgence) d'une action, en particulier si celle-ci vise à contribuer à l'autonomisation financière de la commune, - l'importance du délai au terme duquel la commune aura la capacité d'assurer par elle-même la viabilité de cette action, mais 	UVCW - Brulocalis

⁷ Cette recommandation s'applique moins bien au Maroc, où l'action sociale est par essence coûteuse. L'équilibre de cette politique ne peut être trouvé qu'en lien avec d'autres politiques plus "rentables".

		éloigne de leur zone de compétence propre, ce qui est antinomique avec la recommandation précédente.		<p>pendant lequel le PCIC devra prévoir de pallier provisoirement le manque de viabilité.</p> <p>-</p> <p>C'est cette analyse et l'évaluation liée des risques relatifs aux (évolutions de) contextes qui pourraient être améliorées au niveau de leur forme et de leur régularité dès les premières mesures d'opérationnalisation en 2022.</p> <p>Cette mesure, qui, dans un premier temps, sera à assumer dans le chef du PCIC, pourrait aussi faire l'objet d'une bonne pratique à récupérer plus généralement par les organes de décision de la commune en vue de renforcer leur capacité de gestion budgétaire.</p>	
R7	Renforcer et actualiser les compétences des coordinateurs	<p>Acceptée</p> <p>Sur le principe, cette recommandation rappelle le besoin constant de renforcement de capacité qu'appellent les évolutions régulières du Programme de CIC.</p> <p>Il n'en reste pas moins qu'étant donné le risque non négligeable de mobilité des coordinateurs, les dépenses de formations consenties peuvent être considérées comme une source d'inefficience (en tout cas, selon les critères d'efficience retenus dans la présente évaluation), ainsi que le contexte spécifique béninois en atteste d'ailleurs actuellement, sauf à élargir le champ territorial</p>	Haut	<p>Le PCIC continuera d'assurer le renforcement de capacité nécessaire aux coordinateurs à assurer leur fonction, en particulier dans le cadre de l'extension, le cas échéant, de leur rôle lié à l'adoption d'une approche territoriale.</p> <p>Cette évolution d'échelle d'intervention justifiera, dans les pays où elle se mettra en œuvre, certainement un programme de formation conséquent, à déployer au fur et à mesure de nouveaux processus s'installeront.</p>	UVCW - Brulocalis

		<p>d'appréciation, en considérant alors que l'investissement réalisé pour le compte d'un précédent employeur apportera une plus-value supplémentaire à la commune accueillant la personne formée.</p> <p>Autrement dit, il s'agirait dans un tel cas, d'une sorte de contribution non planifiée à la diffusion d'acquis auxquels le PCIC a contribué, voire d'une opportunité d'accompagnement ponctuel par celui-ci de la commune accueillante pour qu'elle se renforce spécifiquement en capacité.</p>		<p>Le diagnostic des besoins sera établi, pour partie en début de phase de mise en œuvre et pour partie en cours de route.</p>	
R8	<p>Mutualiser, valoriser et diffuser les savoirs et les savoir-faire par la capitalisation</p>	<p>Acceptée</p> <p>A l'issue de la dernière phase quinquennale du Programme, il s'ouvre maintenant à ce dernier l'opportunité de rendre les expériences menées et résultats obtenus visibles à d'autres, qu'ils soient commune, autorité supra-locale ou PTF. Il reste qu'il faudra pouvoir dégager, au sein du Programme, les ressources nécessaires pour ce faire, que ce soit en termes de temps ou financiers.</p>	Haut	<p>Une concertation sera menée en 2022 au sein des différents groupes pays, en vue d'identifier la pertinence et la faisabilité de mettre en place un processus d'amélioration de la visibilité du Programme de CIC.</p> <p>Partant de là et s'il y a lieu, un programme de promotion du PCIC sera étudié et mis en œuvre selon le calendrier stratégique et les modalités qui auront été retenus communément.</p>	<p>UVCW - Brulocalis</p>
R9	<p>Mettre en place ou renforcer des mécanismes de valorisation des fonctions de coordination</p>	<p>Partiellement accepté sur le principe et en ce qui concerne :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'instauration de relations avec les coordonnateurs d'autres pays du Sud pour impulser un sentiment d'appartenance à un même « métier » ; 	Moyen	<p>Une concertation sera menée en 2022 au sein des différents groupes pays, en vue d'identifier la pertinence et la faisabilité de mettre en place des mécanismes de valorisation des fonctions de coordination.</p> <p>Partant de là et s'il y a lieu, des mesures seront prises de manière cohérente, équilibrée et</p>	<p>UVCW - Brulocalis</p>

		<ul style="list-style-type: none"> - la reconnaissance par la valorisation publique : signature de documents de capitalisation, clip pour les media locaux, post sur les sites internet de Brulocalis et UVCW... <p>Refusée jusqu'à nouvel ordre en ce qui concerne :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Un alignement des modalités d'intéressement (primes de responsabilité, montant des per diem) sur les normes nationales de la fonction publique territoriale quand elles existent en privilégiant une prise en charge partagée entre la commune et le PCIC - La participation à des déplacements en Belgique et au développement de relations de partenariat avec des homologues belges <p>Car cette recommandation nous apparaît comme :</p> <ul style="list-style-type: none"> - trop peu claire : les coordinateurs homologues ont déjà l'occasion de se rencontrer ; - pouvant conduire à des dépenses incontrôlables ; - n'expliquant pas en quoi elle répondrait effectivement à l'attente de valorisation et renforcerait effectivement la motivation des coordinateurs. 		équitable, dans les limites raisonnables des moyens affectables à cet effet.	
R10	Mettre en place un dispositif de pilotage partagé basé sur le suivi des IOV	<p>Acceptée</p> <p>Au fur et à mesure que l'approche territoriale se développera dans certains pays et que les évolutions se multiplieront localement, le besoin d'un suivi local se</p>	Haut	Un programme de renforcement des capacités des communes à assurer par elle-même leur propre développement sera initié dans le courant de l'année 2023 et se précisera progressivement par étapes :	UVCW Brulocalis

		<p>confirmera avec d'avantage d'acuité. Le seul suivi par le Programme des actions qu'il permet de mettre en œuvre et des résultats qui s'en suivent ne suffira plus.</p> <p>C'est la raison pour laquelle le PCIC travaillera au renforcement des capacités de chaque commune à assurer efficacement par elle-même le suivi du rythme de son propre développement.</p> <p>Un suivi secondaire par le Programme, plus analytique, impliquera les coordinateurs, voire d'autres types d'acteurs (locaux ou non) à un niveau plus collectif (sur l'ensemble des partenariats).</p> <p>Parallèlement à celui-ci, il subsistera comme précédemment un suivi collectif basé sur une structure unique d'IOV synthétiques de redevabilité.</p>		<ul style="list-style-type: none"> - formation progressive des coordinateurs au suivi par indicateurs ; - sensibilisation des responsables politiques locaux dans les pays partenaires et en Belgique au suivi par indicateurs ; - en fonction des domaines concernés et des contextes spécifiques, développement au sein de chaque partenariat avec l'aide du PCIC, d'indicateurs de suivi simples, mais répondant au contexte local et dont les valeurs sont directement collectables par les acteurs participant à la mise en œuvre ; - organisation du suivi collectif (secondaire) des évolutions enregistrées localement afin d'offrir régulièrement un retour évaluatif à chaque partenariat. 	
R11	Renforcer la transparence budgétaire	<p>Acceptée pour le Maroc, la RDC et le Sénégal : mise en place d'un dispositif simple de suivi budgétaire de la relation de coopération avec la commune, qui permette un suivi permanent des engagements et des soldes.</p> <p>Acceptée, sur le principe, pour l'ensemble des pays d'intervention : faire transiter les financements d'investissement par le budget municipal</p>	Haut	<p>Conscient de cette faiblesse, Brulocalis a d'ores et déjà développé pour 22-26 une matrice de suivi budgétaire simple et claire, qui sera accessible à l'ensemble des partenaires.</p> <p>Dans le but d'une recherche de solution praticable, l'UVCW et Brulocalis solliciteront le soutien de la coopération bilatérale belge (comme déjà indiqué dans les <i>lessons learnt</i> dès 2019). Une nouvelle discussion sur le sujet pourra s'engager dans les</p>	UVCW Brulocalis

		<p>Cependant, les modalités de transfert de fonds efficaces (n'impliquant pas de coûts ou de dispositif lourd), efficaces (sans risque de ralentir la mise en œuvre) et transparentes dans la commune bénéficiaire (permettant le contrôle démocratique) ne sont pas à ce jour pas identifiées, ni par les Associations, ni d'ailleurs par l'équipe d'évaluation.</p>		<p>plateformes pays pour envisager comment organiser au mieux les transferts de fonds.</p>	
R12	<p>Clarifier la répartition des rôles et responsabilité des acteurs et les instances</p>	<p>Acceptée</p> <p>En réponse aux recommandations R2 (<i>mieux spécifier et être plus transparent sur les rôles et les obligations des communes Nord, communes Sud et les Associations</i>) et R5 (<i>mieux spécifier le rôle et le mandat des acteurs impliqués dans le Programme et les outiller en fonction de leurs mandats</i>) de l'évaluation intermédiaire, les Associations se sont employées à prendre les dispositions qui s'imposaient en vue de permettre de clarifier davantage les rôles des uns et des autres impliqués dans le Programme en vue de la phase 2022-2026.</p> <p>La présente recommandation attire une nouvelle fois l'attention sur cette problématique, alors que les améliorations doivent encore être mises en application. Elle a néanmoins toute sa pertinence étant donné le nombre accru d'intervenants attendus de jouer un rôle significatif dans un contexte de coopération internationale s'inscrivant de manière renforcée dans une approche territoriale.</p>	Haut	<p>Les Associations s'emploieront dans la cadre de la phase 2022-2026 à maintenir de manière continue toute la clarté dans la répartition des rôles entre intervenant au sein du PCIC.</p>	<p>UVCW - Brulocalis</p>



Union des Villes
et Communes
de Wallonie asbl



Belgique
partenaire du développement



BRULOCAL
ASSOCIATION VILLE & COMMUNES DE BR