



Décentralisation et mobilisation des ressources locales au Sahel



Volume IV: Recommandations

30 novembre 1999

Soumis par
Research Triangle Institute
Sous

Contrat de quantité indéfinie
N° AEP-I-00-96-90014-00

Julie Aberg Robison
Touré Mahamane
Assia Khellaf-Eyuboglu



CILSS

COMITÉ INTER-ÉTATS DE
LUTTE CONTRE LA
SÉCHERESSE DANS LE
SAHEL





Volume IV : Recommendations

Ce document est le quatrième à être remis sous le contrat n° AEP-I-96-90014-00. Les trois documents précédents à être remis comprennent: l'Examen de la littérature sur la décentralisation et la mobilisation des ressources locales au Sahel, l'Inventaire des alternatives pour la mobilisation des ressources, et les Cas de mobilisation efficace des ressources au Sahel. De plus, les actes d'un ateliers d'experts ont été produits. Cet ensemble de suggestions pour les prochaines étapes se base sur un combiné des recherches effectuées dans l'optique des documents énoncés ci-dessus, mais en grande partie aussi sur les résultats de l'atelier d'experts (Bamako, juin 1999), et sur les débats et les suggestions que les membres du personnel du CILSS ou des pays participants ont offert.

Ce document se focalise directement sur les étapes à venir. Les recommandations visent à fournir au Bureau de l'Afrique de l'Ouest et au CILSS un ensemble concret de "mesures à venir" qui pourraient être prises afin de soutenir l'amélioration des systèmes accroissant la mobilisation des revenus locaux. Il convient de noter que bien que le titre de ce travail soit axé sur la mobilisation des "revenus", le groupe de clients (le CILSS et ses pays membres) centre son intérêt sur le terme plus général de "mobilisation des ressources", terme qui met l'accent sur un processus plus large impliquant de multiples acteurs dans les multiples façons de mobiliser des ressources (financières ou humaines) nécessaires à l'amélioration de la prestation de services au niveau local. Ainsi, certaines de ces recommandations sont centrées sur les moyens d'améliorer le niveau de participation locale au processus de décisions; d'autres sont d'une nature très technique; mais toutes ont pour objectif d'aborder les lacunes, les priorités établies, et les intérêts des participants à l'atelier d'experts.

I. Prochaines Etapes (Priorités à court terme - l'an 2000) en accordant les préférences et les recommandations du CILSS

1. Voyage d'étude au Maroc (délégation des experts fiscaux sahéliens).
Visite au Maroc de la Direction générale des collectivités locales: revue de la réforme du système de transfert de fonds du gouvernement central aux collectivités locales et de ses résultats, suivi par réseau internet après le voyage.

Période d'exécution proposée: Avril/Mai 2000

2. Création d'un site internet patronné par CILSS sur les meilleures pratiques de mobilisation des ressources locales. Un site internet sur les "meilleures pratiques" permettrait une dissémination large des méthodes, techniques, documents juridiques, et des résultats d'études de cas dans les pays membres du CILSS.

Période d'exécution proposée: Début février 2000

3. Africities Windhock 2000 - En collaboration avec le PDM (détail à élaborer). Voyons la possibilité de faire une présentation/démonstration sur la mobilisation des ressources locales au niveau des collectivités rurales sahéliennes.

4. Forum - Bobo 2000

Développement et animation d'un groupe de travail sur le financement du développement local pour le Forum - Bobo 2000. L'objectif sera la capitalisation d'un travail sur la mobilisation des ressources au cours des l'années 1999 et 2000, la présentation de nouvelles applications, de techniques de recherches ou d'études, d'expérience d'experts (voir no. III). Les résultats du Forum informeront le Sommet de Chef de l'Etat (Novembre 2000).

Période d'exécution proposée: Comité de pilotage aura au cours 2000 du trimestre 2000, planning au courant du mois de Septembre.

II. Recommandations générales à évaluer et à considérer (recommandations du CILSS et des consultants/auteurs de l'étude)

- Etudes de cas sur la décentralisation et la formation d'un réseau de Soutien
- Tour d'étude au Maroc sur la réforme fiscale
- Une site Internet organisé par le CILSS sur les meilleures pratiques de mobilisation des ressources locales
- Ateliers nationaux de dissémination - Mobilisation des ressources
- Manuel sur le rôle des niveaux de gouvernement
- Projets pilotes - production de revenus locaux participatoires
- Formation sur la façon d'améliorer les capacités (budget, fonctions des communes, alternatives pour la production de revenus)
- Ateliers au niveau national et local sur la façon d'obtenir un consensus afin de promouvoir le milieu du niveau local pour faciliter la participation dans la prise de décisions au niveau local.
- Etudes sur le système fiscal d'"unicité de caisse"

III. RECOMMANDATIONS FAITES PAR LES EXPERTS A LA SUITE D'UN TRAVAIL EN PETITS GROUPES, OPTIONS ET SOLUTIONS

- Instruire le public sur la décentralisation par le biais des médias, EIC, assemblée publique
- Réforme fiscale pour diriger plus de ressources vers le niveau local
- Lois d'inventaire, rassemblement et dissémination
- Aborder les problèmes du système d'unicité de caisse – trouver des solutions
- Améliorer la performance LGU par le biais d'une plus forte capacité et l'utilisation d'indices de performance

IV. DESCRIPTIONS (EXEMPLAIRES) DE QUELQUES ETAPES A VENIR

1. Etudes de cas sur la décentralisation et la formation d'un réseau au Sahel

Le siège du CILSS recherche un soutien pour diriger une étude qui mènerait à la création d'un réseau pour le soutien de la décentralisation au Sahel. L'objectif est d'entreprendre des études de cas dans deux à quatre pays (identifiés par le CILSS comme étant le Sénégal, le Cap-Vert, le Mali et le Burkina-Faso). Cette information serait récoltée dans l'attente des acteurs clés de ces pays sur la façon dont un réseau de soutien pourrait jouer un rôle important dans la mise en place de la décentralisation dans les pays membres. Les études par pays serviraient de bases d'informations, mais tout résultat se devrait d'être applicable à tous les pays du CILSS. Une équipe constituée de deux experts définirait les objectifs d'un réseau régional de soutien pour la décentralisation, identifierait les partenaires et les utilisateurs potentiels du réseau, identifierait le type d'informations et de techniques qui seront bénéfiques aux membres, définirait les méthodes appropriées pour la circulation d'informations et l'accroissement de la capacité, et proposerait une structure organisationnelle et les activités initiales du réseau. Cette étape comprend les études de cas et le développement de la proposition pour le réseau, et la deuxième étape comprend une présentation et un débat sur le sujet avec le CILSS de Ouagadougou.

Il est estimé que cette activité demanderait 35 jours pour deux experts sahéliens.

2. Visite au Maroc de la Direction générale des collectivités locales : revue de la réforme du système de transfert de fonds du gouvernement central aux Collectivités locales et de ces résultats.

Cette réforme à améliorer la gestion financière des collectivités locales de façon remarquable. Avant la réforme, la majorité des communes était déficitaire. Aujourd'hui, 80% des communes dégagent des surplus budgétaires pour leurs investissements.

Les participants de l'atelier d'expert, tenu à Bamako en juin 1999, ont montré un intérêt particulier pour ce cas. Ils avaient manifesté le désir d'entreprendre une visite informative au Maroc. Cette visite bénéficierait en particulier les hauts responsables des collectivités locales aux Ministères de l'intérieur et des finances des pays nous concernant, ainsi que quelques maires et secrétaires généraux de communes. Elle permettra également aux participants de s'instruire sur les autres aspects des finances locales au Maroc, des problèmes rencontrés et des solutions adoptées.

3. Création d'un site internet patronné par CILSS sur les meilleures pratiques de mobilisation des ressources locales

Un site internet sur les "meilleures pratiques" permettrait une dissémination large des méthodes, techniques, documents juridiques, et des résultats d'études de cas dans les pays membres du CILSS. La plupart sinon tous les bureaux nationaux du CILSS (CONACILSS) sont désormais connectés à l'Internet grâce à l'initiative Leland. Le CILSS est en position excellente de capitaliser sur ses expériences et les leçons apprises par le biais de l'initiative Leland ainsi que sur le réseau fonctionnant en Afrique de l'Ouest, et le Dialogue régional sur la décentralisation démocratique qui est très à propos.

Le CILSS pourrait créer un site Internet accessible à ses membres, et pourrait même, dans une phase initiale et dans la mesure du possible, le relier au site du Dialogue régional, si cela devait rendre plus facile la mise en marche du site (actuellement le site se trouve sur le serveur de Research Triangle Institute, mais sera plus tard placé en Afrique de l'Ouest dans une institution locale). Le site se consacrerait tout particulièrement aux meilleures pratiques de mobilisation des ressources locales, et serait organisé de façon à constituer un forum où pourraient être échangées des informations sur les questions critiques concernant la mobilisation des revenus et des ressources. Un forum pourrait être créé pour que les questions sur des problèmes spécifiques ou des techniques puissent être posées. Les pays membres pourraient donner leur aide au développement du site en faisant part de leurs idées sur des "sujets prioritaires" qui pourraient inclure, par exemple, un ensemble de quatre catégories clés des meilleures pratiques:

- Méthodes communautaires d'amélioration de la participation dans la mobilisation des ressources.

- Méthodes et techniques pour accroître les revenus issus de sources locales.
- Réforme de la politique fiscale et structure juridique modèle.
- Coopération du gouvernement central, régional et local.

Le site servirait aux membres du CILSS en:

- créant un bureau central sur les stratégies à succès et les meilleures pratiques ,
- établissant un “endroit virtuel” où les praticiens poseraient leurs questions, recevraient des conseils sur les réussites de la régions,
- incluant des liens avec d’autres sites pertinents, et en encourageant l’utilisation de l’Internet par le biais d’une application pratique et appropriée.

Les éléments nécessaires comprennent le LOE de l’organisateur du site Internet, et un directeur de site afin d’identifier et d’entrer les pratiques, et d’entretenir le site au début. Le CILSS pourrait avoir un personnel qui serait capable d’accomplir n’importe laquelle de ces tâches, ou il est possible qu’un aide extérieure soit nécessaire. De tout façon, cette approche devrait inclure la formation du personnel basé au CILSS et qui servirait de directeur du site, avec une aide extérieure potentielle pendant la période initiale. Une partie des responsabilités du directeur du site serait de faire de la publicité pour le site parmi les membres et de les informer sur les moyens d’accéder et de participer au processus. Le site serait organisé de telle façon à permettre aux membres de “charger” leur propres meilleures pratiques une fois plus à l’aise avec la technologie. Un objectif principal serait d’utiliser le site pour disséminer non seulement les cas de modèles de réussites établis, mais aussi pour encourager la documentation sur une grande variété de modèles existants ou essayés et de cas. Les documents écrits ne sont souvent accessibles que par ceux qui ont financé les travaux ou qui sont alignés d’une manière ou d’une autre. Un site sur les meilleures pratiques crée un forum nouveau où partager une information spécialisée, difficile et dont l’accès est cher.

Seront nécessaires pour cette activité un architecte du site pour 3 mois, un organisateur/directeur de site pour 4 mois, et un terme plus long de soutien de formation pour un directeur local du site (au sein du CILSS) afin d’entretenir le site.

4. Ateliers nationaux de dissémination sur la mobilisation des ressources et la production de revenus locaux

L'atelier régional sur la "Décentralisation et la mobilisation des ressources au Sahel qui s'est tenu à Bamako en juin 1999 a provoqué grand intérêt. Un certain nombre des représentants des pays membres du CILSS ont demandé directement que des séminaires de niveau national soient tenus dans leurs pays. L'avantage de parrainer un tel séminaire est qu'un plus grand nombre d'individus ayant vraiment un rôle dans la politique ou la mise en place peuvent y participer et commencer à travailler ensemble sur une question spécifique, ou un ensemble de questions concrètes qui par exemple entrave l'amélioration de la production de revenus. Les événements régionaux favorisent le partage d'inquiétudes, de méthodes, et à l'établissement de priorités dans un sens global. Les ateliers nationaux de dissémination permettent à plus de participants qui sont directement reliés au niveau local de:

- s'instruire sur des cas réels et des expériences proches,
- s'attaquer aux goulots d'étranglement spécifiques qui ont à voir avec la structure juridique nationale, ou les approches généralement pratiquées,
- s'instruire sur le rôle des acteurs variés dans leur propre contexte, et
- contribuer au processus de planification qui mène à des améliorations systématiques et localisées.

Il est recommandé qu'une poignée de pays sahéliens soient sélectionnés pour recevoir des séminaires de niveau national et une aide technique pour la décentralisation et la mobilisation des ressources locales. Les volontaires devraient être sollicités et puis sélectionnés en se basant sur le climat favorable pour améliorer les revenus locaux par le biais d'une participation communautaire active. Un événement durant trois jours pourrait viser plusieurs thèmes clés:

- La situation présente de la mobilisation des ressources locales (problèmes, réussites, goulots d'étranglements, structure juridique et pratiques générales).
- Techniques et méthodes pour améliorer la production de revenus locaux par le biais d'un engagement communautaire dans la structure du gouvernement local.

- La création de systèmes responsables qui mènent à une meilleure prestation de services au niveau local et d'indices pour mesurer ces services
- Planification d'activités pour les zones spécifiques basées sur les régions ou les communautés.

Un élément clé pour la réussite de cet atelier national consiste en une approche à trois niveaux :

- (1) Phase 1- Préparations préliminaires du planificateur/organisateur de l'atelier afin de sélectionner soigneusement les problèmes nationaux clés qui devraient être abordés au cours du programme, de cibler des présentateurs, et de garantir une liste de participants extrêmement appropriée. Ceci devrait être effectué au cours d'une visite de terrain par l'organisateur de l'atelier, ou par un expert local embauché.
- (2) Phase 2- Des ateliers basés sur une forte participation et la formation qui encouragent la participation des personnes variées ayant un intérêt (responsables officiels, responsables élus, praticiens locaux, percepteurs, ONG, groupements de femmes, petites entreprises, groupement de jeunesse, vendeurs de marché, etc.), et une discussion qui soit orientée vers des solutions. La planification d'activités se doit d'être spécifique avec un emploi du temps désigné quant à l'exécution de ses résultats.
- (3) Phase 3- Supervision et évaluation après l'atelier, comprenant une visite pour suivre le progrès du plan d'action et fournir des conseils sur les goulots d'étranglements identifiables. Cette approche permet l'établissement d'un continuum, reconnaissant que l'amélioration de l'efficacité et des taux de la collecte de revenus locaux est un processus qui nécessite systématisation, subsistance et soutien technique. Tandis qu'une seule telle visite constitue une contribution modeste, elle suffit à motiver ceux qui mettent ces plans d'actions en place ; elle donne à USAID un point d'entrée établi et concret pour contrôler les résultats ; et elle éclaire sur la façon dont les programmes d'aide peuvent être organisés afin d'offrir des résultats durables.

5. Reflexions sur les aménagements possibles à apporter au système d'unicité de caisse et proposition de réformes.

Le principe d'unicité de caisse impose aux communes de faire caisse commune avec l'état. L'état se trouvant souvent confronté à des difficultés

de trésorerie, les fonds appartenant aux communes ne leur sont transférés que des mois, voir des années, après avoir été encaissé. Cette situation pénalise les communes dans leur gestion financière. Elles sont d'une part privées de leurs revenus déjà extrêmement modeste. D'autre part, elles n'ont pas les moyens de savoir avec certitude quels seront leurs revenus, et quand ces revenus seront disponibles. Il s'agit d'un problème qui se pose dans la plus part des pays du Sahel, qui est largement reconnu, mais qui n'a pas encore été résolu.

Il serait donc très utile de mener, dans un premier temps, une réflexion sur les aménagements possible du système. Cette réflexion consistera tout d'abord à inventorier les systèmes de «tradition française» qui ont apporté une amélioration à leurs systèmes. Il serait utile également de présenter dans cet inventaire quelques exemples d'autres pays, de tradition différente, de façon à élargir le champ de réflexion.

Dans un deuxième temps, des séminaires nationaux (ou régionaux) seraient organisés avec pour objectif d'aboutir à des propositions concrètes et réalistes de réforme pour le pays, c'est à dire faisable et acceptable. Pour aboutir à des propositions réalistes ces séminaires devront réunir des hauts responsables des collectivités locales au ministère de l'intérieur et au ministère des finances, ainsi que des spécialistes internationaux ayant une expérience dans ces questions (personnes responsables des réformes en France par exemple). À ce groupe on peut ajouter des juristes et experts en finance public des pays concernés.

Les séminaires nationaux ont l'avantage de pouvoir arriver à des solutions concrètes pour le pays. Les séminaires régionaux permettent des échanges d'idées et d'opinions mais il est difficile dans les séminaires régionaux d'arriver à des propositions concrètes de réformes par pays.

6. Améliorer les moyens d'identification du contribuable : **Dissémination des techniques d'adresses en suivant l'exemple de** **l'opération d'adressage de la ville de Nouadhibou, Mauritanie.**

L'identification du contribuable pose un problème majeur dans le recouvrement des ressources en particulier pour le recouvrement de l'impôt foncier. L'opération d'adressage que la commune de Nouadhibou a mis en place en totalité par ses propres moyens, offre un exemple aux autres communes de la région. Il serait intéressant d'organiser une forme

d'assistance technique basée sur l'expérience de Nouadhibou pour les communes désireuses de lancer une opération d'adressage. Cette assistance technique pourrait prendre la forme d'une formation de courte durée (1 mois) des principaux cadres techniques de la commune. Elle serait suivie par une visite à la commune de Nouadhibou.

Autres Possibilités

A. Développement d'un guide modèle/manuel de coopération inter-agence sur les relations entre les gouvernements locaux et le gouvernement central

B. Trouver et analyser les quelques collectivités (rurales et urbaines) qui fonctionnent efficacement et voir quel est l'enseignement qu'on peut en retirer.

C. Formation : Accroissement de la capacité/compréhension générale des responsables élus et des citoyens sur la structure de décentralisation. Les événements de formation spécifiques doivent aborder des sujets tels que :

- les critères de la sélection des communes
- fonctions des communes
- fonctionnement du budget – budgets de fonctionnement et de capital
- revenus issus de sources propres et méthodes alternatives de production de revenus locaux

D. Développement d'un module de formation intitulé « consensus sur la promotion de l'établissement de priorités au niveau local/facilitation de la participation au processus de décisions au niveau local. » Dissemination de formation au niveau local.

