

**Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)**



*Au service  
des peuples  
et des nations*

**EVALUATION DE L'EFFET**

**“LES CONSEILS DEPARTEMENTAUX ET LES  
COMMUNAUTES ASSUMENT LA RESPONSABILITE DU  
DEVELOPPEMENT LOCAL”**

**(Rapport final)**

**par**

**Jean-Christophe Boungou Bazika, consultant principal, Chef de mission**

**Joseph Mboungou Mbila, Consultant**

**Brazzaville, décembre 2017**

## TABLE DES MATIERES

<b>Liste des sigles et abréviations</b>	3
<b>Résumé</b>	4
<b>Introduction</b>	6
Objectifs de la mission d'évaluation	7
Approche méthodologique	7
Documentation	7
Entretiens individuels	8
Visites de terrain	8
Réunions de synthèse	8
Grille d'évaluation de la qualité des documents produits	8
Structuration du rapport	8
<b>I. Résultats de l'évaluation</b>	9
1.1. Rappels de l'appui apporté par le PNUD au processus du développement local	9
1.2. Pertinence de l'effet relatif à l'appui aux conseils départementaux et les communautés assumant la responsabilité du développement local	12
1.3. Limites de la pertinence	13
1.4. Efficacité et efficacité de l'appui au processus de décentralisation	14
1.4.1. Principaux résultats acquis	16
1.4.2. Evaluation des plans départementaux en cours d'élaboration	17
1.5. Evaluation de la qualité des documents de la décentralisation	19
1.5.1. Evaluation du document sur la politique de la décentralisation	19
1.5.2. Evaluation des plans départementaux de développement local	21
1.5.2.1. Evaluation des plans départementaux au moment de leur élaboration	21
1.5.2.2. Evaluation du plan départemental du Pool	22
1.5.2.3. Evaluation du plan départemental des Plateaux	26
1.5.2.4. Evaluation du plan départemental de la Bouenza	29
1.5.2.5. Evaluation du plan départemental de la Cuvette	31
1.6. Analyse de l'efficacité des comités de gestion et de développement communautaire	34
1.7. Analyse de l'efficacité de l'appui au processus de la décentralisation	37
1.8. Impact et durabilité des interventions	43
<b>II. Théorie du changement appliquée au processus de la décentralisation</b>	43
2.1. Aperçu général, contextuel et historique de la décentralisation au Congo	47
2.1.1. Bref historique	45
2.2.2. Dispositif juridique	47
2.2. Analyse SWOT du processus de décentralisation et changements intervenus suite à l'appui du PNUD	48
<b>III. La décentralisation au Congo face à l'expérience du Sénégal</b>	52
3.1. L'expérience du Sénégal	52
3.2. Leçons apprises	54
<b>Recommandations et conclusion</b>	56
<b>Références bibliographiques</b>	62
<b>Liste des personnes rencontrées</b>	62

## LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

<b>CGDC</b>	: Comité de Gestion et de Développement Communautaire
<b>TDR</b>	: Termes de Référence
<b>OSC</b>	: Organisation de la Société Civile
<b>PRODOC</b>	: Document du projet
<b>PDL</b>	: Pan de Développement Local
<b>PDDL</b>	: Plan Départemental de Développement Local
<b>PNUD</b>	: Programme des Nations Unies pour le Développement
<b>PND</b>	: Plan National de Développement
<b>CPAP</b>	: Cadre de Programmation Annuel de Pays
<b>CPP</b>	: Cadre de Programmation de Pays
<b>SNU</b>	: Système des Nations Unies
<b>DSRP</b>	: Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
<b>PRAEBASE</b>	: Projet d'Appui à l'Education de Base
<b>UNDAF</b>	: Plan Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement
<b>SNAT</b>	: Schéma National d'Aménagement du Territoire
<b>SWOT</b>	: Forces-Faiblesses-Opportunités-Menaces

## RESUME

*La mission consiste à évaluer la pertinence de l'effet attendu de l'appui du PNUD aux conseils départementaux et les communautés assumant la responsabilité du développement local par le biais du processus de décentralisation eu égard aux priorités définies par la partie nationale, l'efficacité, l'efficience, la durabilité, l'impact des activités menées en se référant à la théorie du changement.*

*Les résultats attendus sont : -les capacités des membres des conseils départementaux sont renforcés. -processus de mise en place de la fonction publique territoriale amorcé ; -la politique nationale de décentralisation et son plan stratégique de mise en œuvre disponibles ; -4 plans de développement local finalisés ; -le cadre réglementaire des Comités de Gestion et de Développement Communautaire (CGDC) est publié.*

*L'approche méthodologique utilisée par la mission d'évaluation s'est basée sur l'investigation documentaire, les entretiens individuels, les visites de terrain, les réunions avec les experts du PNUD. La méthodologie s'est aussi appuyée sur les grilles d'évaluation afin d'analyser les documents produits dans le domaine de la décentralisation et du développement local contribuant à l'appui apporté aux conseils départementaux et les communautés assumant la responsabilité du développement local.*

*L'effet relatif à l'appui aux conseils départementaux et les communautés pour qu'ils assument la responsabilité du développement local a été jugée pertinent car, il correspond aux priorités du Plan National de Développement (2012-2016) dont l'un des objectifs prioritaires est d'assurer un développement équitable et équilibré de l'ensemble des départements que compte le pays en favorisant la décentralisation et le développement local.*

*Cependant, la pertinence de cet effet comporte une limite majeure, celle d'avoir fixé l'élaboration des 12 plans départementaux compte tenu des ressources humaines et financières considérables qu'il fallait mobiliser. Cet objectif est apparu trop ambitieux. Par la suite, cet objectif a été ramené à quatre plans départementaux, ce qui dénote le réalisme dont a fait montre le PNUD.*

*S'agissant de l'efficacité et de l'efficience, l'évaluation considère que les produits escomptés ont été réalisés à savoir : formulation de 4 plans départementaux dont deux ont été validés, celui du département du Pool et du département des Plateaux. Les formations prévues sur la planification et la gestion du développement local ont été dispensées auprès des membres des conseils départementaux afin d'élever leur niveau de qualification. Ces derniers ont apprécié positivement la qualité de ces formations lors des entretiens avec la mission d'évaluation. De même, des équipements informatiques livrés ont contribué à renforcer leurs capacités de travail. Le document de politique nationale de la décentralisation et du développement local a été formulé et un atelier de validation a été organisé pour l'adopter. Un décret pris en conseil des ministres en 2013 a légalisé l'existence des Comités de Gestion*

*de Développement Communautaire. Concernant la qualité des documents produits, la mission d'évaluation a analysé de façon approfondie ces documents pour déterminer l'efficacité de l'intervention en utilisant une grille d'évaluation selon la méthode standard utilisée pour évaluer les documents scientifiques. Ces conclusions sont les suivantes : le document de politique nationale de la décentralisation et du développement local est de bonne qualité du point de vue de sa structuration, de la qualité de la documentation et des données utilisées, de la rigueur de l'analyse. Mais, il comporte deux limites : l'absence de périodisation de la politique(i) et d'un plan d'actions prioritaires budgétisées (ii). S'agissant des plans départementaux de développement local (PDDL), la mission d'évaluation constate de façon générale que ces documents sont de qualité insatisfaisante. Ces documents comportent 3 grandes faiblesses : l'incohérence de leur structuration (i), des faiblesses dans l'analyse des données et l'expression écrite (ii). Les recommandations de la mission d'évaluation faites en 2011 n'ont pas été suivies et appliquées dans la finalisation de ces plans départementaux.*

*Concernant les comités de développement et de gestion communautaire, ils ont pu avoir un rôle positif quand existaient et fonctionnaient les cantines scolaires. Mais, l'absence de mécanismes de sortie de l'appui du PNUD, le manque d'appropriation nationale des CGDC ont compromis à terme leur fonctionnement et limité leurs actions.*

*Analysant l'efficacité de l'intervention, on observe que les financements du PNUD ont été largement supérieurs à ceux du Gouvernement, montrant la grande détermination de l'institution onusienne pour le renforcement des conseils départementaux et les communautés assumant la responsabilité du développement local à travers le processus de la décentralisation. Le non versement de la contrepartie gouvernementale à partir de 2015 a eu comme conséquence de réduire l'efficacité et l'efficacité de l'appui apporté par le PNUD.*

*De façon globale, la mission d'évaluation accorde une notation satisfaisante aux produits réalisés dans le cadre de l'effet relatif à l'appui du PNUD aux conseils départementaux et les communautés assumant la responsabilité du développement local.*

*En appliquant la théorie du changement, on peut constater que les résultats obtenus ont contribué à transformer le comportement des institutions et des acteurs du développement local. Un des objectifs de la mission d'évaluation a été de confronter l'expérience congolaise à celle du Sénégal. Il importe de souligner que l'expérience du Sénégal en matière de décentralisation est plus avancée et bénéficie d'un contexte institutionnel et d'une dynamique locale différents de ceux du Congo. Il est possible tout de même de tirer des leçons sur l'accent mis sur la dynamique économique du développement local en lien avec la fiscalité locale au Sénégal.*

**Les principales recommandations sont :**

*-Assister le Ministère dans l'opérationnalisation du plan d'actions prioritaires de la politique nationale de la décentralisation et du développement local récemment adoptée en ciblant 2 à 4 départements;*

*-Continuer à mener des actions de formation des membres des conseils départementaux pour renforcer leurs compétences dans l'optique «formation des formateurs nationaux» et ainsi faciliter l'appropriation nationale;*

*- Faire réaliser par des consultants nationaux une étude approfondie sur les Comités de Gestion et Développement Communautaire afin d'identifier les actions pouvant contribuer à une meilleure organisation et efficacité de ces entités.*

*-Faire réaliser par des consultants nationaux une étude approfondie sur la dynamique économique et les sources de financement du développement local afin de contribuer à éclairer la problématique du financement autonome du développement local.*

*Ces études devraient cibler 2 à 4 départements pilotes.*

## **INTRODUCTION**

### **Contexte et intérêt de l'évaluation**

L'évaluation de l'effet relatif à la responsabilisation des collectivités locales dans la gestion du développement local se tient dans un contexte particulier. En effet, en avril 2017, la politique nationale de décentralisation et de développement local a été validée. Il s'en est suivi l'élaboration du plan d'actions prioritaires qui a contribué à l'opérationnalisation de la politique nationale. Ces importantes avancées s'inscrivent dans le souci du Gouvernement de mettre en œuvre le processus de décentralisation et d'appuyer le développement local dans les différents départements que compte la République du Congo. Un autre aspect qui mérite d'être souligné est le contexte actuel de crise économique et financière dans lequel est plongé le pays. Depuis 2016, l'Etat central n'a pas pu allouer des ressources budgétaires aux Conseils départementaux. Ces derniers sont confrontés à d'énormes difficultés de fonctionnement. De même, les ressources destinées à financer les Plans de Travail Annuels (PTA) signés conjointement par le PNUD et le Gouvernement ont tari à partir de 2014. L'absence de financement du gouvernement des actions prévues de commun accord avec le PNUD ont impacté négativement l'exécution de celles-ci.

L'intérêt de la présente évaluation réside dans le fait qu'elle permet de dégager des leçons sur la base de l'analyse approfondie des actions menées en vue de garantir une plus grande responsabilisation des organes locaux dans la gestion du développement local. L'analyse de l'expérience plus avancée du développement local au Sénégal permet d'enrichir les recommandations pour le Congo. Ces leçons devront servir à mieux orienter les interventions à venir du PNUD dans le cadre du cycle de programmation 2018-2022.

### **Objectifs de la mission d'évaluation**

L'objectif général de la mission est d'apprécier les résultats obtenus par le PNUD-Congo et ses partenaires (Gouvernement et bailleurs) au regard des produits livrés et des activités réalisées en matière d'appui à la décentralisation en République du Congo. En d'autres termes, l'évaluation vise à mesurer la contribution du PNUD à l'atteinte des objectifs fixés au titre des différentes composantes du projet (cf. TDRs).

La mission consiste à évaluer la pertinence de l'effet attendu de l'appui à la responsabilisation des conseils départementaux et des communautés au développement

local eu égard aux priorités définies par la partie nationale, l'efficacité, l'efficience, la durabilité, l'appropriation en se référant à la théorie du changement. Ainsi, sur cette base, la mission d'évaluation devra indiquer dans quelle mesure le projet a suscité des changements significatifs au niveau des institutions, des individus et des communautés (cf. COTA, repères sur la théorie du changement 2012).

La mission vise également à évaluer l'effet CPAP suivant contenu dans le PTA 2012 et énoncé comme suit :

*« Les collectivités locales appliquent de manière efficace la politique de décentralisation, les capacités de développement local et de gestion communautaire sont renforcées ».*

Les résultats attendus conformément aux TDR sont élargis jusqu'en 2018 afin de dégager des recommandations qui serviront de diagnostic lors de l'élaboration des futurs projets relatifs au développement local du cycle de programmation 2019-2023 (TDRs page 4)

### **Approche méthodologique de l'évaluation**

Afin de répondre aux objectifs de l'évaluation et de mesurer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'impact, la durabilité et l'appropriation du projet par la partie nationale, la méthodologie comprendra les différents éléments énoncés ci-après.

#### **1) Documentation**

L'objectif de cette composante est de collecter les informations et données sur l'appui au processus de la décentralisation auprès du PNUD, des Ministères impliqués dans la réalisation du projet, les directions déconcentrées et décentralisées des départements où a été exécuté le projet, des organisations de la société civile (OSC), des groupements de producteurs, etc. Le document de base du projet (PRODOC) est la première référence en termes d'axes prioritaires, d'effets, de produits et d'indicateurs de résultats. D'autres documents nécessaires pour l'évaluation et la connaissance approfondie et l'évaluation finale de la mise en œuvre de l'effet ont été consultés. Ce sont les Plans de Travail Annuel (PTA), les rapports d'activités des Ministères et des Directions Départementales, le Plan National de Développement (PND) et le DSCERP du Gouvernement, le rapport d'évaluation à mi-parcours de l'UNDAF, les ROAR de 2014 à 2016, le Rapport national de développement humain, les documents sur le développement local au Sénégal et d'autres documents utiles permettant d'appréhender les actions menées et leurs résultats et impacts dans la gestion

des Conseils Départementaux et des Comités de Gestion de Développement Communautaire. Un des documents de grande utilité sur lequel l'évaluation s'est penchée est le Plan de développement local élaboré pour les Départements du Pool, des Plateaux, de la Bouenza et de la Cuvette. Ces plans qui ont été élaborés dans le cadre du projet peuvent être considérés comme faisant partie des principaux produits et des plus importants résultats obtenus. La mission d'évaluation a analysé la forme et le contenu de ces plans pour apprécier leurs objectifs, leur cohérence avec l'analyse de la réalité départementale, leur structuration, la méthodologie utilisée, l'analyse et la présentation des projets retenus, le chronogramme des activités retenues, etc. Elle a procédé à des recommandations particulières sur l'élaboration des futurs plans de développement local (PDL). De même, la mission d'évaluation a procédé à une analyse approfondie du document relatif à la Politique nationale de la décentralisation et du développement local pour identifier ses atouts et ses limites. Ce document représente la principale référence aujourd'hui en matière de développement local de la République du Congo.

## **2) Entretiens individuels**

L'objectif de ces entretiens est de recueillir les opinions des personnes ressources ayant joué un rôle important dans la formulation et l'exécution des projets et activités portant sur l'appui du PNUD au processus de la décentralisation et du développement local. Il s'agit des experts du PNUD, des directeurs et chefs de services dans les départements ciblés, des organisations de la société civile notamment les organes de gestion communautaire, etc. Les entretiens ont été menés auprès des directeurs du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, du Ministère délégué à la décentralisation, du Ministère du Plan, du Ministère des grands travaux et de l'aménagement du territoire, des membres des Conseils départementaux et des Comités de gestion de développement communautaire.

Des entretiens ont été organisés auprès des membres des Comités de gestion et de développement communautaire dans les chefs-lieux et villages afin de collecter les informations et données sur les réalisations faites, leurs acquis et leurs limites, l'application des recommandations des revues à mi-parcours, la structuration des Comités, le genre, le rôle joué auprès des communautés, les relations entretenues avec les communautés d'une part, le comité du village, les administrations publiques et autres institutions, les réalisations

qu'elles ont faites ainsi que leur impact, les modalités de gestion pratiquées, etc. Les entretiens ont été organisés sur la base d'un guide d'entretien.

### **3) Visites de terrain**

Des visites de terrain ont été effectuées dans les sites où ont été réalisées les activités d'appui au processus de la décentralisation, dans les conseils départementaux. L'objectif de ces visites a été de collecter les informations visuelles sur les réalisations et les données contenues dans les rapports. Les visites de terrain ont été sélectionnées au cours des échanges avec les experts du PNUD, les membres des Conseils départementaux et en fonction de leur accessibilité. Les visites ont eu lieu dans les départements du Kouilou, des Plateaux et de la Cuvette.

### **4) Réunions de synthèse**

Des réunions ont été effectuées avec les experts du PNUD pour faire le point de la mission d'évaluation ainsi qu'avec d'autres acteurs dans l'objectif de collecter les opinions les plus diverses et les plus exhaustives pouvant enrichir et approfondir les analyses contenues dans le premier draft. Ces réunions ont conduit à de nombreux échanges de documents et d'informations par Internet.

### **5) Grille d'évaluation**

Afin de rendre plus intelligible l'analyse des documents clés du processus de décentralisation et du développement local découlant de l'appui du PNUD à savoir le document de politique nationale de la décentralisation et les plans départementaux de développement local, il a été appliqué une grille d'évaluation qui comprend les critères standards d'évaluation des documents scientifiques (qualité de la documentation, structuration, qualité de l'analyse, expression écrite). A ces critères, il a été ajouté un critère relatif au niveau d'opérationnalisation car, il s'agit de plans et de politiques destinés à être exécutés pour produire des résultats tangibles. Le degré d'opérationnalisation des actions proposées est d'une importance capitale pour évaluer la qualité de ce type de documents et juger de leur efficacité.

## **Structuration du rapport**

Le rapport est structuré en trois grandes sections. La première décrit les résultats de l'évaluation (i), la seconde traite la théorie du changement appliquée au processus de décentralisation au Congo (ii), la troisième aborde l'expérience du Sénégal et les leçons que l'on peut en tirer pour faire avancer le processus de décentralisation en République du Congo.

## **I.RESULTATS DE L'EVALUATION**

### **1.1. Rappels de l'appui apporté par le PNUD au processus de la décentralisation**

La transmission au PNUD par le biais du Ministre de l'Intérieur et de la décentralisation d'une demande d'appui à l'élaboration du plan de développement local assorti d'un projet de programme d'aménagement et de développement a été le point de départ de l'élaboration des plans départementaux de développement local. Une série de missions conjointes PNUD-Ministère de la décentralisation ont été réalisées dans les départements au cours de la période 2009-2017.

Cependant, au début du processus, le constat fait est que l'analyse de la situation de développement local n'était pas fondée sur des informations statistiques actualisées et fiables. Celui-ci ne donnait pas non plus des indications sur la situation de référence des Objectifs du Millénaire sur le Développement du département. En outre, ce programme laissait apparaître des faiblesses plausibles sur la formulation de la vision de développement, la stratégie de développement, les objectifs généraux et spécifiques, les cibles, les indicateurs de suivi et d'évaluation.

Pour combler ces lacunes, le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation et le PNUD ont organisé des missions conjointes d'appui à l'élaboration des plans de développement local (PDL) dans les départements concernés.

Ces missions avaient pour objectif global, le renforcement des capacités opérationnelles des élus locaux et des acteurs de développement en matière de planification locale.

Les objectifs spécifiques de ces missions étaient d'organiser des échanges en vue de :

- Susciter un partage et un consensus sur l'approche méthodologique d'élaboration du plan de développement local ;
- Faire acquérir aux participants dans des ateliers des connaissances de base sur la planification stratégique et opérationnelle ;
- Susciter la prise en compte de quelques documents de référence tels, le projet de société du Président de la République "Le Chemin d'Avenir" ; le document de stratégie de réduction de la pauvreté (DRSP) ; le plan d'aménagement du Territoire (SNAT).
- Faire approprier aux participants (autorités déconcentrées et décentralisées, élus locaux et société civile), l'approche méthodologique d'élaboration du plan de développement local.

La deuxième série de missions conjointes du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation et du PNUD avait pour objectif d'organiser une session de formation des membres du comité technique d'élaboration du Plan de développement local pour leur donner des connaissances et des aptitudes sur l'orientation stratégique, les outils du diagnostic participatif et de la planification locale.

A l'issue de la formation, les participants ont constitué cinq (5) groupes à savoir : les coordonnateurs, les superviseurs, les contrôleurs, les animateurs des activités de l'enquête visant à réaliser les diagnostics participatifs dans les districts.

La troisième série de missions conjointes dans les départements ciblés du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation et du PNUD avait pour objectif global de faciliter la formulation des objectifs, des cibles, des stratégies opérationnelles, des actions clés et des indicateurs à la lumière des conclusions et des résultats du diagnostic participatif et de l'enquête statistique.

Les objectifs spécifiques visés par la mission étaient :

- présenter les résultats du diagnostic participatif et de l'enquête statistique conduits dans le département pour l'élaboration du plan de développement local ;
- faciliter la formulation des objectifs des cibles, des stratégies opérationnelles, des actions clés et des indicateurs ;
- présenter le canevas du plan de développement local ;

- animer la formation des membres du comité technique départemental sur les techniques de structuration du projet de plan de développement local ou la formulation de la proposition d'amendement du programme du Conseil.

La quatrième série de missions d'appui qui s'est déroulée au début de l'année 2011 avait comme objectifs :

- faire valider par les élus locaux les conclusions et les résultats du diagnostic participatif et de l'enquête statistique ;
- donner des indications pour la revue du document existant ;
- animer des communications dans le cadre du plaidoyer en faveur de l'implication des comités de gestion de développement communautaire (CGDC), dans le processus de mise en œuvre du plan de développement local.

La cinquième série de missions au cours du cycle de programmation 2014-2018 s'est focalisée sur l'élaboration du document de la politique nationale de décentralisation et du développement local ainsi que du plan d'actions 2018-2022. Le document de politique nationale a pu être validé au cours d'un atelier supervisé par le Ministre de la décentralisation en personne en avril 2017.

Ainsi, le PNUD a apporté un appui de grande importance en informations, formations, plaidoyers, en approches méthodologiques et formulation de politique, dont ont bénéficié les membres des conseils départementaux, les agents des directions centrales et départementales et les représentants de la société civile, dans le processus d'élaboration des plans départementaux de développement local et de la politique nationale.

## **1.2. Pertinence de l'effet relatif à l'appui aux conseils départementaux et les communautés assumant la responsabilité du développement local**

L'appui au développement local à travers le processus de la décentralisation réalisé par le PNUD est pertinent pour trois raisons essentielles. La première raison est le fait que la politique de la décentralisation et du développement local est un des piliers du Plan National de Développement. En effet, dans ce plan gouvernemental, il est fait mention de façon explicite à la promotion de la décentralisation et du développement participatif local (Voir

PND, pages 119-120). Le PND reconnaît la nécessité de renforcer les compétences des élus locaux dans la formulation et la mise en œuvre des actions visant à développer les collectivités territoriales et à rapprocher la gestion des entités des populations concernées. L'appui à la décentralisation formulé par le PNUD dans le cadre de la gouvernance démocratique dans l'UNDAF et les deux cadres de programmation de pays (CPD 2009-2013 et CPD 2014-2018) sont conformes aux objectifs de développement poursuivis par le Gouvernement de la République du Congo.

La deuxième raison qui fonde la pertinence de l'effet relatif à la décentralisation est l'avantage comparatif que possède le PNUD dans ce domaine. Parmi toutes les agences des Nations Unies, c'est le PNUD qui mène depuis longtemps des actions dans au moins 90 pays du monde, visant à appuyer les processus de gouvernance démocratique et de décentralisation et qui dispose dans ce domaine de l'expertise nécessaire. Ainsi, dans le volet portant sur la gouvernance démocratique dans lequel intervient le PNUD, la décentralisation acquiert une place de choix. La complexité du processus de décentralisation et du développement local, les résistances au sein des administrations centrales, les multiples contraintes auxquelles l'Etat doit faire face pour consolider le processus de décentralisation et promouvoir le développement local, les faibles capacités des organes décentralisés et leur renouvellement après la fin de leur mandat, sont autant de facteurs qui justifient la pertinence de l'appui apporté par le PNUD.

La troisième raison qui fonde la pertinence de l'appui à la responsabilisation des collectivités locales dans le processus du développement local effectué par le PNUD se rattache aux faibles capacités des institutions nationales dans le domaine de la décentralisation et du développement local. En effet, comme le montre l'analyse SWOT du processus de décentralisation dans les lignes suivantes (pages 49-50), le gouvernement central et les organes décentralisés disposent de ressources humaines, financières et matérielles très limitées affectées à la décentralisation et à la consolidation du développement dans les localités urbaines et rurales. En plus, les conseils municipaux et départementaux ont une faible expérience dans l'analyse stratégique, la planification et la gestion du développement local d'autant plus que beaucoup de services publics sont encore concentrés entre les mains de l'administration centrale et déconcentrée (les directions départementales). C'est le cas

des services d'éducation, de santé, de fiscalité, de commerce, de planification, de distribution d'eau potable et d'électricité, etc. C'est pourquoi, en cherchant à appuyer les administrations décentralisées, le PNUD contribue à renforcer les - capacités des organes décentralisés. Cette action est vitale car, un tel appui est perçu comme une complémentarité nécessaire à l'action engagée par l'Etat central et les collectivités territoriales en matière de décentralisation et de développement local.

### **1.3. Les limites de la pertinence**

Toutefois, on peut observer plusieurs limites dans la pertinence de l'effet portant sur l'appui à la décentralisation via l'appui apporté aux Conseils départementaux et les communautés dans le rôle développement local.

La première limite concerne la quantification de l'indicateur de l'effet. Cette quantification portant sur l'élaboration de 12 plans des développements locaux a été jugée trop ambitieux et donc irréaliste. Ni l'Etat, ni le PNUD lui-même ne sont en mesure de réaliser un tel objectif en l'espace de 4-5 ans au regard des ressources disponibles. Ainsi, la formulation d'un tel objectif ne tient pas compte des énormes contraintes liées au faible niveau de développement des départements, aux difficultés d'accéder à de nombreux districts constituant les départements et à la faible expérience des conseils départementaux. Il aurait fallu fixer un nombre limité de départements, appuyer la formulation de leurs PDDL, en assurer le suivi-évaluation de leur pertinence et de leur mise en œuvre et de cette expérience tirer de précieuses leçons servant à la formulation ultérieure d'autres plans départementaux de développement local. Cette démarche aurait permis non seulement d'améliorer le processus d'élaboration des plans départementaux, mais de favoriser l'appropriation nationale en faisant que certains conseils départementaux apprennent des organes décentralisés qui ont déjà accumulé l'expérience en matière de planification et de gestion du développement local.

### **1.4. Efficacité de l'appui au processus de décentralisation et du développement local**

La décentralisation n'a pas été seulement l'œuvre du PNUD. Etant un effet UNDAF, cette action s'est également réalisée dans le cadre du programme commun des agences des Nations Unies avec le Gouvernement. Ainsi, il nous faut analyser les produits de l'effet UNDAF se rattachant à la décentralisation précisément sur l'appui apporté aux Conseils départementaux et aux communautés pour les responsabiliser dans la planification et la

gestion du développement local. Une revue à mi-parcours de l'UNDAF réalisée en 2016 a permis d'analyser les forces et faiblesses dans le domaine de la décentralisation et du développement local.

#### **1.4.1 Analyse de l'Effet UNDAF 2 : D'ici 2018, les conseils départementaux et les communautés assument la responsabilité du développement local**

Le SNU et le gouvernement à travers l'UNDAF 2014-2018, sur la base des acquis de l'ancien UNDAF en matière de planification locale participative (Pool, Plateaux, Bouenza et Cuvette), du renforcement des capacités des élus départementaux et du suivi des OMD, ont convenu de cibler deux domaines stratégiques à savoir, le développement local et le système d'information statistique. L'objectif est d'une part d'appuyer les conseils départementaux et les communautés à assumer la responsabilité du développement local dans un cadre institutionnel de la décentralisation clarifiée avec ses outils et moyens et, d'autre part d'outiller l'INS pour produire régulièrement des statistiques fiables et actualisées pour la planification et le suivi des programmes de développement. Ainsi, quatre résultats (produits) ont été visés :

- Les plans de développement sont formulés et appropriés pour tous les départements ;
- Les capacités des élus locaux et des communautés sont renforcées pour conduire et assurer le développement local ;
- Les ressources financières sont mobilisées pour garantir la mise en œuvre des plans de développement des 12 départements ;
- Le système national d'information statistique est renforcé en vue d'avoir des données désagrégées pour l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques et programmes de développement.

Parmi les objectifs fixés par l'UNDAF 2014-2018, le premier objectif est d'inscrire cette démarche de développement local dans la relance des économies régionales tout en consolidant l'expérience des Villages du Millénaire dans un programme conjoint du SNU avec un plan d'actions conjoint budgétisé.

Il y a lieu de signaler que le produit 1 « *tous les départements disposent d'un plan de développement* » est trop ambitieux pour le SNU, compte tenu des moyens financiers et

humains à mobiliser, même si le gouvernement s'est engagé à en mobiliser les ressources. Ensuite, le SNU n'a pas suffisamment pris en compte les rivalités existant principalement entre les trois ministères (Décentralisation/Plan/Aménagement du Territoire) sur les instruments de planification locale et les modalités de financement du développement local. Dans l'ancien UNDAF, le SNU a produit deux importantes études qui devaient servir à clarifier les rôles et responsabilités de toutes les structures nationales en matière de planification locale et de financement de la décentralisation. La première étude porte sur un document de politique nationale de décentralisation et la seconde traite la question du financement de la décentralisation et du développement local. Force est de constater que ces études n'ont été ni validées par le gouvernement, ni valorisées par le SNU en vue de mieux orienter sa programmation au cours de la période 2014-2018. Dans ces conditions, le SNU ne pouvait pas engager ses actions de façon trop ambitieuse dans un cadre budgétaire de l'Etat très limitatif. Enfin, l'inscription de la statistique dans les priorités du SNU est pertinente et très utile pour le gouvernement, compte tenu de l'importance des informations statistiques pour le suivi des progrès du gouvernement et de tous les partenaires de développement.

#### **1.4.2. Principaux résultats et acquis**

##### ***Produit 1: Tous les départements ont un plan de développement***

Le SNU s'est contenté d'appuyer la réalisation d'une note conceptuelle sur la planification locale à Lekoumou centrée sur l'équité. Quatre plans départementaux de développement ont été réalisés au lieu de douze comme prévus, faute d'engagement du ministère de la décentralisation et également en raison du leadership pris par l'aménagement du territoire sur la question du développement local suivant une approche plus centrée sur les questions d'aménagement du territoire. Une des premières activités à réaliser aurait pu être l'évaluation de l'expérience de planification locale appuyée par le SNU en 2013 en vue de proposer un guide méthodologique de planification locale et départementale cohérent avec tous les autres référentiels existants (PND et SNAT principalement) permettant au gouvernement de mieux piloter le développement des départements. Une autre activité aurait pu être engagée avec un fort plaidoyer du SNU pour mettre en place un socle de mécanismes de financement décentralisé et de structures de coordination des actions décentralisées.

Faute d'une stratégie opérationnelle sur le développement local et la décentralisation propre au SNU et en l'absence d'une vision commune et partagée du gouvernement sur ces questions, le SNU s'est dispersé en finançant des micro-activités de formation sans effets multiplicateurs sur les dynamiques locales de développement.

Pour les deux prochaines années, le SNU devrait recentrer ses actions pour viser des processus nationaux et locaux porteurs de changement dans le mode de pilotage du développement départemental et dans la clarification des référentiels de planification locale et de financement de la décentralisation.

**Le PNUD a appuyé la formulation de quatre plans de développement local, dont deux ont été validés celui du Conseil départemental du Pool et du Conseil départemental des Plateaux.**

***Produit 2*** : *Les élus locaux et les communautés ont les compétences pour la mise en œuvre technique du plan de développement*

La seule activité réalisée est l'organisation d'une session de formation pour le suivi des projets en direction des élus de la Lékoumou. L'évaluation des PDD qui devait avoir lieu en 2015 n'a pas été réalisée, faute de moyens et d'engagement du gouvernement.

***Produit 3*** : *Les plans de développement départementaux bénéficient d'un financement adéquat*

Aucune activité n'a été réalisée dans ce volet crucial pour éviter d'avoir une planification locale sans lendemain et faiblement axée sur la gestion des résultats. Le SNU n'a pas pu avoir des engagements fermes sur cette question de la part du gouvernement, malgré les études réalisées en 2013 sur les options de financement en matière de développement local à mettre en place. Pour les deux prochaines années, le SNU devrait préciser le contour exact des actions à mener.

Pourtant, une étude portant sur les « *mécanismes de financement de la décentralisation et du développement local au Congo-Constats éléments d'orientation* » réalisée en août 2012 avec l'appui du SNU en vue de mettre en place un Fonds de Développement des Collectivités locales et une agence de maîtrise d'ouvrage locale aurait pu servir de document de plaidoyer

pour opérationnaliser un ensemble d'outils simples de financement de la décentralisation et du développement local.

La politique nationale de la décentralisation et du développement local élaborée et validée avec l'appui du PNUD en avril 2017 ouvre de réelles perspectives pour la fin de ce cycle de programmation 2014-2018 et pour la suite.

***Produit 4.*** *Le système d'informations statistiques est désagrégé pour l'élaboration des plans et programmes de développement, leur mise en œuvre et leur suivi-évaluation.*

Un effort a été fait à travers la mise en place du Projet de Renforcement en capacités statistiques (PSTAT). Grâce à ce projet, l'INS a pu produire l'annuaire statistique 2014, les annuaires statistiques du Ministère de l'enseignement primaire et secondaire, du Ministère de l'enseignement supérieur et du département de la Likouala. Il importe que d'autres annuaires soient produits sur la situation économique et sociale des départements. Cela aura comme avantage de faciliter la formulation des plans de développement départementaux.

## **1.5. Efficacité de l'appui du PNUD à partir de l'évaluation de la qualité des documents relatifs au développement local**

### **1.5.1. Evaluation du document de la politique de décentralisation et de développement local**

Le document de politique nationale de la décentralisation et du développement local élaboré et validé en avril 2017 représente une importante progression dans la formulation des politiques publiques. Jusqu'à là, le Congo n'avait pas encore formulé une politique nationale de la décentralisation et du développement local même si d'importantes subventions ont été accordées aux collectivités locales. Les conseils départementaux sont fonctionnels depuis le début des années 2000. Au cours de chaque municipalisation accélérée, des ressources sont consacrées à la construction des sièges des conseils départementaux et municipaux dans chaque département du pays.

L'élaboration et la validation de la politique nationale est un des résultats tangibles de l'appui apporté par le PNUD dans le processus de décentralisation.

Quels sont les forces et les faiblesses de la politique nationale synthétisée dans ce document ?

## Forces

C'est un document bien rédigé et qui se lit bien. Le style est précis et montre une grande clarté de l'expression écrite.

Le document est bien structuré. Il comprend l'historique du phénomène de la décentralisation en République du Congo, le diagnostic des actions de décentralisation et de développement local déjà réalisées, les enjeux de la décentralisation, la vision, les objectifs ainsi que les axes stratégiques et leurs composantes. Chaque composante se décline en actions prioritaires. La politique de décentralisation comporte 24 actions prioritaires.

Le document contient aussi la stratégie de mise en œuvre, le dispositif de suivi-évaluation et se termine par une matrice reprenant les axes stratégiques et les actions ainsi que les institutions responsables.

## Faiblesses

Le document contient une faiblesse. En effet, il ne précise pas la période couverte par la politique qui est formulée. La période d'exécution de la politique couvre-t-elle 3 ans, 5 ans ? 10 ans ? Couvre-t-elle la période 2018-2021 ? 2018-2023 ? 2018-2028 ?..... Cette omission risque de compliquer l'opérationnalisation et l'exécution de la politique de décentralisation ainsi que son évaluation. Cela ne facilitera pas non plus son actualisation ou réaménagement futur en tenant compte de l'évolution dans le temps et l'espace de la décentralisation et du développement local. De même, l'absence de périodisation ne facilite pas les évaluations et prévisions budgétaires annuelles et globales de la politique qui a été formulée. Cependant cette omission a été corrigée dans le plan d'actions qui précise la périodisation des actions 2018-2022.

Il importe de se pencher sur une des actions proposées, la réalisation d'une étude diagnostique de la fiscalité locale. Cette étude est insuffisante sur le plan thématique parce que la fiscalité locale dépend de la dynamique économique locale. C'est pourquoi nous suggérons de faire une étude diagnostique sur la dynamique économique départementale et la fiscalité du développement local. Le lien entre ces deux phénomènes (économie et fiscalité) nous paraît plus pertinent pour comprendre les sources de financement du développement local, à l'image de l'expérience sénégalaise.

**Tableau 1. Grille d'évaluation qualitative de la politique nationale de décentralisation**

Critères	Excellent	Bon	Moyen	Faible	Très faible
Structuration du document	X				
Documentation utilisée	X				
Approche méthodologique		X			
Données statistiques		X			
Qualité de l'analyse	X				
Qualité de l'expression		X			
Niveau d'opérationnalisation		X			
<b>Conclusion et recommandation</b>	Le document est de qualité générale satisfaisante. Le PNUD devrait faire un suivi de son opérationnalisation				

### 1.5.2. Evaluation des plans départementaux de développement local

Quatre plans départementaux de développement ont été élaborés. Ce sont les plans des départements du Pool, des Plateaux, de la Bouenza et de la Cuvette. Parmi ces quatre plans, seuls les deux premiers ont été validés. Le PNUD a appuyé l'élaboration de ces plans départementaux en aidant au recrutement des consultants chargés de la rédaction du guide méthodologique, de la supervision dans la collecte des données et des diagnostics participatifs, en appuyant l'organisation des ateliers visant à examiner et valider les documents.

#### 1.5.2.1. Evaluation des plans départementaux de développement (PDD) au moment de leur élaboration

En 2011, un consultant international a été recruté afin d'analyser les premiers rapports relatifs aux quatre plans départementaux. Il a mis en évidence leurs forces et leurs faiblesses et procédé à des recommandations pour qu'ils soient améliorés. Le consultant a montré que certains secteurs d'activités des départements n'étaient pas ou faiblement documentés. Le manque de statistiques dans la description des secteurs comme la production agricole et halieutique, l'artisanat, les TPE et PME fonctionnant dans les économies locales, la commercialisation, le flux des transports, la microfinance, etc., ne permettaient pas de procéder à une analyse approfondie de ces secteurs d'activités et de

façon globale à la compréhension des principales tendances de l'économie locale et de leur dynamique d'évolution. Une des faiblesses identifiées est que les plans n'avaient pas mis l'accent sur les axes spatiaux et négligé l'analyse des axes sectoriels. Une autre faiblesse relevée était le manque d'adéquation entre les problèmes soulevés dans les diagnostics participatifs et les priorités de développement dégagées. L'analyse faite a aussi révélé la faiblesse ou l'inexistence de plans d'actions annuels et triennaux dans les rapports, l'absence de costing des programmes et projets et le manque de plans de financement du développement local dans les différents départements ciblés. De façon générale, ces plans départementaux devaient être revus, l'articulation entre les problèmes économiques et sociaux d'une part, les axes stratégiques de développement améliorée. Quelques améliorations ont été apportées aux documents et en 2012, tous les départements ciblés ont élaboré des versions plus ou moins finalisées de leurs plans de développement local. L'analyse qui va suivre porte sur ces versions fournies par les services du PNUD à la mission de consultation. L'analyse vise à dégager les forces et faiblesses contenues dans les différents plans départementaux de développement local.

### **Efficacité de l'effet en se basant sur l'évaluation des quatre plans départementaux de développement local après leur élaboration et validation**

L'un des principaux résultats atteints de l'appui du PNUD au processus de décentralisation concerne la planification locale traduite par l'élaboration des plans départementaux. L'évaluation de ces documents qui sont considérés comme des innovations importantes en matière de planification locale dans le pays s'avère indispensable pour voir quels sont les résultats obtenus sur le plan qualitatif et quelles recommandations il est possible de faire pour améliorer ces résultats dans le futur. Ainsi, la présente mission d'évaluation s'est penchée sur la qualité des documents élaborés et pour certains déjà validés.

#### **1.5.2.2. Plan départemental de développement local (PDDL) du Pool**

Un des résultats de grande importance obtenus grâce à l'appui du PNUD est l'élaboration de 4 plans départements dont 2 ont été validés, celui du Pool et des Plateaux. La mission d'évaluation a tenu à analyser en profondeur la qualité du Plan de Développement Départemental du Pool 2012-2016 dont la version finale a été validée en avril 2012.

L'objectif poursuivi est de montrer les atouts et limites de ces plans et de faire des recommandations pour leur actualisation et amélioration futures.

### ***Forces du PDDL du Pool***

Un des atouts est l'existence d'un tel document qui, en lui-même, représente une véritable innovation dans le pays dans le domaine de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local. Avant 2012, aucun conseil départemental ou municipal n'était doté d'un plan de développement à long terme couvrant une période de 5 ans. Cela signifie que les institutions locales ont fonctionné sans un outil de pilotage à court, moyen et long terme capable sur la base d'un diagnostic approfondi, de fixer des objectifs à atteindre et de déterminer les actions et les ressources nécessaires pour l'atteinte des résultats escomptés.

Le deuxième aspect positif est l'approche adoptée pour la formulation de ce plan. Cette approche a été participative et a impliqué les districts, les chefs coutumiers, les organisations de la société civile, etc. Cela permet de prendre en compte le diagnostic et les aspirations des ressortissants vivant dans l'ensemble du département, leurs spécificités et leurs besoins prioritaires.

Le troisième aspect positif dans le document est le recours, quand cela a été possible, des données statistiques provenant d'enquêtes récentes ou de rapports produits par les administrations publiques, notamment l'Institut National de la Statistique. Ces données statistiques contribuent à renforcer le pouvoir explicatif des idées et à donner aux analyses un caractère scientifique.

Les diagnostics des différentes localités sont riches en informations et dans certains cas en données statistiques concernant les problèmes identifiés dans la production, la commercialisation, la santé, l'éducation, le tourisme, le transport, etc., les principales contraintes, les actions à mener pour contribuer au développement local.

### ***Faiblesses du PDDL du Pool***

Cependant, l'analyse attentive du document montre qu'il contient plusieurs faiblesses et lacunes qui réduisent sa compréhension et l'exploitation des informations présentées pour une mise en œuvre efficace ainsi qu'un suivi et une évaluation fiables. On peut déduire que

les recommandations pertinentes faites en 2011 n'ont pas été appliquées. Il importe de mettre en évidence les points négatifs comme une contribution importante dans l'évaluation de l'appui apporté par le PNUD au processus de décentralisation.

- 1) L'analyse du sommaire montre que le document est mal structuré. Le diagnostic occupe à lui tout seul 45 pages sur les 60 pages. Les 15 pages restantes sont consacrées aux axes stratégiques du plan départemental et au système de suivi-évaluation. Par ailleurs, les annexes du document occupent plus de 100 pages. Une telle structuration est désarticulée et montre clairement que l'accent a été mis sur le diagnostic.
- 2) Le document ne comporte pas de résumé. Il est alors difficile d'avoir une synthèse des principales idées et analyses qu'il contient. Cette lacune oblige le décideur à lire et à passer énormément de temps pour identifier les principales idées du document.
- 3) Certains secteurs d'activités de grande importance comme la production agricole, la pêche, le commerce, le marché de l'emploi, etc. ne sont pas analysés de façon approfondie par manque de données statistiques.
- 4) Le document ne comprend aucune carte du département du Pool permettant de localiser les districts et chefs-lieux, le milieu naturel, la population, les ressources naturelles, les bassins de production, le réseau de voies de communication, la répartition des écoles et postes de santé, etc. Ces cartes peuvent être élaborées en adoptant le Système d'Information Géographique (SIG). Cette lacune ne permet pas de visualiser les informations se rattachant à la géographie du département et donc ne facilite pas la compréhension du document. Il faut préciser qu'une étude exhaustive du secteur agricole a été réalisée par le groupement CERAPE-SOFRECO en 2011-2012 grâce à un financement de la Banque Africaine de Développement (BAfD). Plusieurs ateliers ont été organisés non seulement à Brazzaville, mais aussi dans les chefs-lieux (y compris à Kinkala, chef-lieu du département du Pool) pour valider les résultats de cette étude portant sur les 12 départements du Congo (y compris le département du Pool). Cette étude comprend plusieurs cartes du département du Pool qui auraient pu être insérées dans le PDDL. Malheureusement, cela ne s'est pas fait.

- 5) On note une articulation incohérente de certains sous-thèmes. C'est le cas du commerce qui est traité dans un paragraphe à la page 23 alors qu'une section lui est réservée à la page 29 et est intitulée « Marché, flux et système d'échanges».
- 6) Le point relatif à la problématique de développement du département du Pool (page 47-49) ne contient pas une analyse adéquate. Il n'a pas été identifié les principaux problèmes qui entravent le développement économique et social du Pool, mais plutôt la répartition du département en 5 zones socio-économiques. On n'y trouve pas la vision de développement local à laquelle le Conseil se réfère.
- 7) Les principaux axes stratégiques du développement local ne sont pas mis en évidence. Il aurait fallu répertorier en se basant sur le diagnostic participatif et en y faisant la synthèse les principaux axes stratégiques (la production agricole, la pêche, l'élevage, le commerce ainsi que les axes d'appui comme les voies de communication, la santé, l'éducation, etc.), axes autour desquels s'articuleraient les programmes et projets de développement et les actions prioritaires. Au lieu de procéder ainsi, les axes ont été déterminés en fonction de 3 regroupements géographiques des différents districts sans que les critères de regroupement soient clairement expliqués. Cette lacune ne permet pas de distinguer les principaux axes stratégiques et les actions prévues ainsi que leur cohérence avec le diagnostic fait au préalable. Les réponses sur les priorités n'ont pas été synthétisées et ont été présentées par localités de telle sorte que ces priorités contiennent des redondances qui rendent le document relativement confus.
- 8) Enfin, l'une des principales faiblesses du PDL est l'absence de costing. En effet, le tableau reproduisant la synthèse du plan d'actions ne contient aucun chiffre sur le coût des actions proposées. La colonne du tableau sur les coûts estimatifs est vide (page 56). On n'a donc pas un aperçu du coût budgétaire spécifique et global du plan d'action. Il n'existe non plus aucun calendrier d'exécution des actions de telle sorte qu'il soit possible d'évaluer le coût du plan d'action selon les différentes années couvertes par ce plan. Cette lacune importante nécessite d'être corrigée afin de permettre au nouveau conseil départemental de disposer d'un outil de la gouvernance locale clair, synthétique et en mesure d'être opérationnalisé sans difficultés majeures. De même, un outil de planification amélioré devra permettre d'appliquer un système de suivi-évaluation efficace et de mesurer les performances

de la gestion du développement local. Dans le document, il n'a pas été précisé les indicateurs de performances, ni leur mesure, ni les moyens de leur vérification permettant de confronter si les résultats poursuivis et ceux atteints sont en adéquation et quels sont les écarts et leurs causes.

La synthèse de l'évaluation qualitative du PDDL du Pool est fournie dans le tableau suivant en se basant sur les critères d'évaluation standard d'un document scientifique. Ces critères concerne la structuration du document, la qualité de la documentation utilisée, l'approche méthodologique, le recours aux données statistiques, la qualité de l'analyse et de l'expression écrite, le niveau d'opérationnalisation du plan.

**Tableau 2. Grille d'évaluation qualitative du Plan Départemental de Développement Local du Pool**

Critères	Excellent	Bon	Moyen	faible	Très faible
Structuration du document					X
Documentation utilisée		X			
Approche méthodologique		X			
Données statistiques			X		
Qualité de l'analyse				X	
Qualité de l'expression				X	
Niveau d'opérationnalisation					X
<b>Conclusion et recommandation</b>	Le document contient des insuffisances importantes. Il est de qualité générale insatisfaisante. Il nécessite d'être amélioré, notamment dans sa structuration, le contenu de l'analyse de la planification stratégique et programmatique et sa forme				

### 1.5.2.3. Le plan départemental de développement local (PDDL) des Plateaux

#### *Forces du PDDL des Plateaux*

Le document est en général bien rédigé en dépit de quelques coquilles et idées confuses qui subsistent. Il se lit bien et les analyses sont relativement compréhensibles. Le style de rédaction est fluide.

On peut observer l'utilisation de tableaux, graphiques et cartes pour illustrer les données de la situation économique et sociale du département. Beaucoup de tableaux illustrent les données financières du département et donnent une vue exhaustive sur le plan des finances publiques (pages 39-42). De même, la présentation de la carte des 4 zones socio-économiques du département (page 53) et de la carte sanitaire indiquant la répartition du personnel et des structures de santé dans tous les districts du département (page 32) est une avancée intéressante dans l'exposition de la situation socio-économique du département des Plateaux. Cette méthodologie utilisée dans le traitement et l'analyse des données est positive et facilite la lecture du document ainsi que sa compréhension.

Le rapport comprend une grande quantité de données statistiques sur la santé et l'éducation dans le département (pages 32-42). Cet effort pour décrire de façon exhaustive les tendances dans les secteurs sociaux est positif et renforce le pouvoir descriptif du PDDL. Il est possible que certaines observations du consultant sur l'utilisation des données statistiques aient été prises en compte dans la finalisation du plan de développement du département des Plateaux.

### ***Faiblesses du PDDL des Plateaux***

- 1) Une des faiblesses du document est sa mauvaise structuration. En effet, dans la section réservée aux orientations stratégiques, il n'y a aucun point relatif aux axes stratégiques au niveau sectoriel et spatial. De même, il n'y a aucun point relatif au plan d'action définissant de façon précise les programmes et projets prioritaires, ni le coût budgétaire des actions identifiées ainsi que leur plan de financement. La structuration du document est également marquée par l'absence d'un cadre logique, d'une conclusion et d'une bibliographie. Ces manques réduisent le caractère scientifique et opérationnel du plan de développement local.
- 2) Le document est déséquilibré car, la plus grande partie a été consacrée à la description et au diagnostic des différents secteurs d'activités. Cette description comporte 40 pages environ alors que les orientations stratégiques sont étalées que sur 7 pages dont 2 pages présentant les axes prioritaires du développement. Ce déséquilibre est une des plus importantes limites du document alors que le plan devrait développer de façon importante non seulement la problématique et la vision

sur les questions du développement économique et social, mais surtout les axes stratégiques qui devraient guider les actions du Conseil départemental pendant une période de 5 ans.

- 3) Dans le diagnostic qui est fait, il a y eu tendance à proposer des actions à réaliser pour apporter des solutions aux problèmes identifiés alors que ce type d'actions devraient être insérées dans la section consacrée aux orientations stratégiques. C'est le cas des actions proposées pour remédier aux difficultés dans l'accès aux services de santé (page 18), de l'accès à l'eau potable et l'assainissement (page 19), du tourisme (page 23), du sport (page 38), etc. Cela dénote de la confusion faite entre diagnostic et planification des axes et actions stratégiques.
- 4) Le plan a déterminé 29 programmes à mettre en œuvre dans le domaine économique, social et politique afin de contribuer au développement du département des Plateaux (pages 58-59). Cependant, ces programmes n'ont pas été déclinés en projets. En plus, il n'a pas été précisé de tous ces programmes quels sont ceux qui sont prioritaires, ni indiqué les districts dans lesquels les investissements devraient être exécutés.
- 5) Le coût budgétaire et le plan de financement sont absents du plan départemental de développement. C'est parmi les plus importantes lacunes du document. Ainsi, il n'est pas possible d'évaluer le coût budgétaire du PDDL des Plateaux ainsi que ses sources et modalités de financement. Ce manque est un véritable handicap pour l'opérationnalisation du plan départemental.

**Tableau 3. Grille d'évaluation qualitative du Plan Départemental de Développement Local des Plateaux**

<b>Critères</b>	<b>Excellent</b>	<b>Bon</b>	<b>Moyen</b>	<b>Faible</b>	<b>Très faible</b>
Structuration du document				<b>X</b>	
Documentation utilisée		<b>X</b>			
Approche méthodologique		<b>X</b>			
Données statistiques		<b>X</b>			

Qualité de l'analyse				<b>X</b>	
Qualité de l'expression			<b>X</b>		
Niveau d'opérationnalisation					<b>X</b>
<b>Conclusion et recommandation</b>	Le document contient des insuffisances importantes. Il est de qualité générale moyenne. Il nécessite d'être amélioré, notamment dans sa structuration et le contenu de l'analyse stratégique et budgétaire				

#### 1.5.2.4. Plan départemental de développement local (PDDL) de la Bouenza

##### Forces du PDDL de la Bouenza

Le plan est bien rédigé et l'expression écrite est compréhensible.

L'approche méthodologique adoptée est basée sur les diagnostics participatifs. Cette approche participative est positive et a permis d'impliquer le plus grand nombre possible d'acteurs dans la formulation du plan départemental : administrations publiques, secteur privé, organisations de la société civile, chefs de village, etc.

La formulation du plan s'est appuyée sur les données statistiques produites par les directions départementales déconcentrées (Agriculture, élevage, santé, éducation, etc.). Cette approche contribue à enrichir les analyses en évoquant une importante quantité de données statistiques qui se rapportent à la répartition de la population (page 21), à la quantité des produits commercialisés (page 32), etc.

Un autre atout du document est l'identification des axes stratégiques du plan départemental de développement local. Ces axes portent aussi bien sur le secteur économique, social, environnemental que sur la gouvernance locale.

##### Faiblesses du PDDL de la Bouenza

Le document finalisé comporte une série de faiblesses et limites qu'il importe en mettre en évidence.

- 1) Il a été fixé trop d'objectifs généraux. En effet, le plan se fixe quatre objectifs généraux (page 10) alors que dans un document scientifique, il est recommandé de

déterminer un seul objectif général qui se décline en plusieurs objectifs spécifiques. Cette prolifération d'objectifs généraux limite la cohérence du document et comporte le risque de disperser l'analyse et les actions stratégiques.

- 2) Dans le diagnostic qui est fait, le document a tendance à identifier les problèmes dans les différents secteurs d'activités, ce qui est une bonne chose, mais après cette identification, il est indiqué tout de suite les actions à mener pour résoudre ces problèmes. Cette démarche est négative car, elle ne procède pas par étape à savoir : la première étape consiste à faire le diagnostic, la deuxième étape consiste à définir les axes stratégiques et la 3<sup>e</sup> étape les actions à mener pour résoudre les problèmes identifiés dans le diagnostic. Cette distinction est très importante et donne à la méthode d'exposition une plus grande rigueur et clarté.
- 3) Le document fait une utilisation excessive du style télégraphique. Ce style a comme inconvénient de citer un grand nombre d'idées jugées importantes, mais en même temps d'appauvrir l'analyse en compilant les idées sans pouvoir les expliquer et les argumenter.
- 4) Un autre inconvénient majeur du document est la compilation des tableaux statistiques qui se succèdent des pages entières sans que l'analyse de ces données soit faite. Ainsi, on trouve dans le corps du document une succession de tableaux statistiques sur la production agricole sur 6 pages (pp42-48), la production halieutique sur 3 pages (pp.57-59), etc. Dans les tableaux sur l'agriculture, le document rapporte même la liste des personnes ayant bénéficié de dons de semences. Or, cette liste contenue dans le texte principal est intitulé annexe. Ainsi, au lieu d'être placé à la fin du texte, cet annexe a été mis au milieu du texte.
- 5) Le plan départemental n'a pas été budgétisé. Il n'a pas été pensé les sources et modalités de financement. Cela signifie que les actions identifiées n'ont pas été évaluées même de façon approximative en termes de ressources financières à mobiliser. Cette importante lacune limite l'opérationnalisation du plan départemental.
- 6) Le système de suivi-évaluation indiqué est vague, sans indicateurs de performances ni moyens de vérification de ces indicateurs.

- 7) L'approche de priorisation des actions n'a pas été adoptée. Cette faiblesse fait que le plan apparaît beaucoup plus comme un catalogue de bonnes intentions, ce qui limite son caractère programmatique et opérationnel.
- 8) Enfin, le plan ne possède pas de cadre logique, ni de chronogramme. Le document ne possède pas de conclusion, ni de bibliographie, ni d'annexe.

**Tableau 4. Grille d'évaluation qualitative du Plan Départemental de Développement Local des Plateaux**

Critères	Excellent	Bon	Moyen	Faible	Très faible
Structuration du document				X	
Documentation utilisée		X			
Approche méthodologique		X			
Données statistiques		X			
Qualité de l'analyse				X	
Qualité de l'expression				X	
Niveau d'opérationnalisation					X
<b>Conclusion et recommandation</b>	Le document contient des insuffisances importantes. Il est de qualité générale faible. Il nécessite d'être amélioré, notamment dans sa structuration et le contenu de l'analyse de la planification stratégique, programmatique et budgétaire ainsi que l'analyse du système de suivi-évaluation				

#### 1.5.2.5. Plan départemental de développement local (PDDL) de la Cuvette

##### Forces du PDDL de la Cuvette

Le plan est rédigé dans un style compréhensible. L'expression écrite est claire bien que beaucoup d'idées sont inachevées et des remarques sous la forme de directives ont été faites dans le document pour les compléter.

L'atout majeur du plan départemental de la Cuvette qui le distingue d'ailleurs des trois autres plans évoqués précédemment est la formulation d'un cadre logique (pages 41-50). Ce

cadre comprend le domaine d'intervention, le problème à résoudre, les objectifs poursuivis, les cibles, les indicateurs objectivement vérifiables, les sources de vérification, la stratégie à mener, les actions clés. Ce cadre logique est un excellent outil de planification.

Un autre atout est que le document possède plusieurs maquettes, le modèle de plan stratégique sous la forme d'un tableau conforme aux standards internationaux, le modèle de fiche de suivi-évaluation des actions à mener, le modèle d'un plan d'action opérationnel (annuel) et la matrice d'un plan de suivi-évaluation (page 59).

### **Faiblesses du PDDL de la cuvette**

- 1) Il a été souligné le fait que le document comporte une série de maquettes de base de la planification locale. Malheureusement, ces documents sont pour l'essentiel vides d'informations et de données et se présentent simplement comme des simples maquettes. Le travail de remplissage de ces maquettes n'a pas été fait.
- 2) L'introduction du plan est incomplète. Il manque les objectifs, l'intérêt, l'approche méthodologique utilisée et la présentation de la structure du document.
- 3) Dans l'ensemble, le document n'a pas été finalisé. On y observe encore beaucoup d'annotations visant à orienter les points pour lesquels des informations et données complémentaires sont attendues pour approfondir l'analyse. C'est le cas de la section consacrée à la santé (page 24), l'éducation (page 26), l'assainissement (page 29).
- 4) Les axes stratégiques du plan départemental sont au nombre de huit. Ce nombre est trop élevé pour un organe dont les ressources sont fortement dépendantes de l'Etat centrale. Par ailleurs, le nombre élevé d'axes stratégiques comporte le risque de dispersion et non atteinte des objectifs fixés. Cela signifie qu'il n'a pas été adopté un effort de concentration sur les grandes priorités du département en partant du principe que les besoins sont infinis mais les ressources (personnel, ressources matérielles et financières, temps) sont limitées.
- 5) En plus, on peut noter que les axes stratégiques n'ont pas été finalisés (page 38). C'est le cas des axes sept et huit. La rédaction des axes est lapidaire. Il n'y a pas d'analyse pouvant permettre de mieux comprendre le contenu de la stratégie recommandée et de justifier sa pertinence.
- 6) Une autre limite majeure est l'absence de budgétisation des actions proposées de telle sorte que l'information indispensable sur le coût du plan est manquante. Une

seule action dans le plan d'action opérationnel a été budgétisée. C'est la mécanisation agricole dont le montant s'élève à 500 millions de FCFA (page 50).

**Tableau 5. Grille d'évaluation qualitative du Plan Départemental de Développement Local de la Cuvette**

Critères	Excellent	Bon	Moyen	Faible	Très faible
Structuration du document					<b>X</b>
Documentation utilisée			<b>X</b>		
Approche méthodologique		<b>X</b>			
Données statistiques		<b>X</b>			
Qualité de l'analyse				<b>X</b>	
Qualité de l'expression				<b>X</b>	
Niveau d'opérationnalisation				<b>X</b>	
<b>Conclusion et recommandation</b>	Le document contient des insuffisances importantes. Il est de qualité générale faible. Il nécessite d'être amélioré, notamment dans sa structuration et le contenu de l'analyse de la planification stratégique, programmatique et budgétaire				

En conclusion, les plans départementaux de développement locaux qui ont été élaborés contiennent d'importantes insuffisances dans leur structuration, l'analyse de la vision du développement local, de l'analyse stratégique, opérationnelle et financière et le système de suivi-évaluation. Les suggestions faites par la mission d'évaluation de 2011 n'ont pas été intégrées pour améliorer ces plans. Le niveau d'opérationnalisation est très faible voir nul d'autant plus que ces plans manquent cruellement d'évaluation financière, sans laquelle il est impossible de lever des ressources pour financer les actions proposées et de procéder à un bilan opérationnel et financier de leur exécution. Lors des entretiens que la mission d'évaluation a eus avec le personnel des conseils départementaux, il a été évoqué les contraintes budgétaires et en ressources humaines comme le principal facteur ayant empêché la finalisation et l'exécution des plans de développement local. Il a aussi été souligné la rupture des contacts avec le PNUD qui a stoppé ses missions de terrain vers les

Conseils départementaux, ce qui n'a pas permis la finalisation des plans déjà élaborés. Ainsi, dans les faits, ces plans n'ont pas connu d'application. Ils doivent donc être revus, corrigés et actualisés. Dans les faits, les conseils départementaux ont continué à agir au par coup sans se référer à cet outil de gestion et de planification qui est le PDDL. A partir de 2015, les subventions de l'Etat ont commencé à tarir de telle sorte qu'au cours la mission d'évaluation, les agents des conseils départementaux ont mis en évidence la dégradation de leurs conditions de vie et de travail à cause des arriérés de salaires estimés à 5 mois.

### **1.6. Analyse de l'efficacité des comités de gestion et développement communautaire**

Ces comités de gestion sont le résultat du projet d'appui à l'éducation de base (PRAEBASE) financé par la Banque Mondiale et géré par le PNUD entre 2004 et 2009. En effet, le projet PRAEBASE mis en place suite à la guerre dans certaines localités a connu une grande efficacité et a contribué au renforcement du système éducatif par la création et la réhabilitation des écoles, la dotation en équipements, la formation du personnel enseignant. Cependant, une des faiblesses de ce projet était la non-participation des communautés locales au processus de développement des écoles. Cette limite avait comme inconvénient majeur de pas responsabiliser ni impliquer les communautés, notamment les parents d'élèves dans la gestion des écoles faisant partie des localités dans lesquelles elles vivent et envoient leurs enfants afin qu'ils soient éduqués.

Afin de remédier à cette faiblesse, il a été suggéré de constituer des comités de gestion et de développement communautaire (CGDC), organes de la société civile chargé de prendre part à l'élaboration et l'exécution de la stratégie de développement du système éducatif dans chaque localité (arrondissement, village, etc.). Ainsi, ces organes furent créés sur la base d'une élection libre et transparente des dirigeants par les communautés locales regroupées en assemblées. La tâche confiée à ces organes était de participer à la gestion des écoles.

Plus de 1700 CGDC ont été mis en place sur l'ensemble du territoire national et leur action a permis d'atteindre des résultats probants parmi lesquels on peut retenir : la réhabilitation de 1.028 salles de classes, l'amélioration des ratios élèves/maîtres (de 1/100 à 1/40) ; élèves tables bancs (1/4 à 1/2) ; l'acquisition de savoir-faire en matière de définition des besoins et de maîtrise d'ouvrage.

Les résultats concluants enregistrés par ces organes communautaires lors de l'exécution de la première phase ont conduit les parties prenantes à leur conférer une nouvelle orientation et à élargir leurs compétences en ayant le nouveau statut d'organes de « participation communautaire au développement local ».

Il a été demandé que ces organes soient insérés dans le dispositif juridique régissant la décentralisation afin que leur rôle soit officiellement reconnu. Tout en veillant à prendre part à la gestion et la promotion des écoles, les CGDC devraient participer à l'ensemble du processus portant sur le développement local. Dans les projets de statuts des CGDC, à l'article 3. concernant les buts et objectifs, il est écrit :

« Le CDGC a pour but de promouvoir le développement de l'école et à moyen terme le développement local.

Il poursuit les objectifs suivants :

- établir les relations avec les partenaires publics et privés susceptibles d'appuyer la mise en œuvre des projets de développement local ;
- gérer, sécuriser et entretenir en relation avec l'Etat et les collectivités locales les infrastructures construites ou réhabilitées, les aménagements publics ;
- mobiliser les communautés de base, les collectivités et les autorités locales en vue d'une planification stratégique des besoins et leur mise en œuvre, leur suivi et évaluation ;
- assurer l'accès aux services de santé primaire (lutte contre les maladies endémiques, les pandémies...);
- garantir la sécurité alimentaire ;
- assurer l'accès à l'eau potable et aux sources d'énergies alternatives ;
- assurer un environnement sain, promouvoir les droits de l'homme ;
- promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation de la femme ;
- développer l'émergence de la microfinance au niveau local, voir des PME et TPE ».

Naturellement, le cadre juridique des CDGC s'insère dans celui plus large de l'encadrement de la société civile. Or, celle-ci ne dispose pas aujourd'hui d'une loi régissant les modalités de création, d'organisation et de fonctionnement de la société civile ainsi que les obligations de l'Etat envers elle.

Les entretiens avec des membres des CGDC ont permis d'identifier les faiblesses suivantes :

- 1) Le fonctionnement des CGDC est ponctuel et dépend de certaines circonstances comme le processus électoral, le suivi des cantines scolaires. Quand ces circonstances disparaissent, le CGDC se retrouve réduit à un ou deux membres du bureau et n'organise plus d'activités.
- 2) Les CGDC sont confrontés à un problème juridique. Le cadre juridique régissant leur organisation et fonctionnement n'est pas encore adopté. La loi devant régir les organisations de la société civile (OSC) est absente (les CDGC fontt partie de ce type d'organisation). De ce fait, ces structures ne peuvent pas s'appuyer sur le cadre légal pour fonder leur légitimité.
- 3) Les CGDC ont tendance à se confondre avec les associations des parents d'élèves et en fait ont absorbé ces associations qui, dans le passé, avaient une organisation et un fonctionnement distincts et étaient focalisées sur les questions scolaires. Avec la création des CGDC, cette distinction s'est estompée. Cette situation a comme inconvénient d'affaiblir le contrôle exercé par les parents d'élèves sur le système scolaire, contrôle qui contribuait à résoudre certains problèmes rencontrés par les écoles (absentéisme des maîtres, absentéisme de élèves, mauvais résultats scolaires, sous équipements des écoles, sureffectifs des apprenants, etc.).
- 4) Le rôle dévolu aux CGDC qui est la gestion du développement local et communautaire est vaste et nécessite d'importantes ressources humaines, matérielles et financières. Or, les CGDC sont dépourvues des ressources qualifiées. Cela les rend inopérant et incapables de jouer leur rôle et d'accomplir les tâches de suivi et de contrôle des activités des institutions publiques dans le domaine de la santé, de l'éducation, l'eau, l'assainissement, etc. dans leurs champs géographiques. Les CGDC n'ont pas de local propre, ni de matériel pour fonctionner.
- 5) Les CDGC ne sont pas bien connues des communautés ainsi que leurs missions et leurs activités. Cette faiblesse s'explique par le manque de stratégie de communication ainsi que l'absence de mobilisation de ces institutions lorsque les communautés sont confrontées aux problèmes entraînés par la défaillance des services publics.
- 6) Dans les villages visités, les CGDC ont été démembrés. La plupart des membres de leurs bureaux sont soit décédés, soit ont migré vers les villes. Cette situation a entraîné quasiment la paralysie de ces organes surtout quand les activités prévues

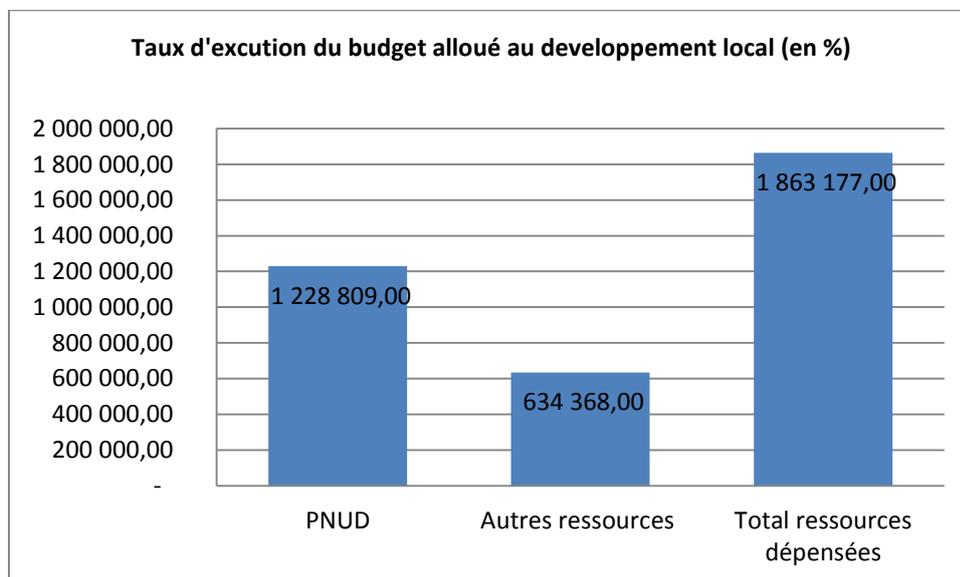
ont périclité, laissant sans objet ces comités de gestion. C'est le cas des CGDC mis en place dans les villages du millénaire à Etoro et Obaba (département des Plateaux).

En conclusion, les CGDC ont joué un rôle important et continueront à jouer ce rôle notamment dans le domaine de l'appui au système scolaire. Il est nécessaire qu'une étude approfondie soit menée pour faire un diagnostic exhaustif de ces organisations et voir dans quelle mesure le CGDC pourraient mieux fonctionner et accroître leur efficacité.

### 1.7. Analyse de l'efficience de l'effet relatif à la responsabilisation des collectivités locales dans le développement local

L'analyse des données financières relatives à l'appui au processus de la décentralisation montre que les taux d'exécution budgétaire se sont situés à des niveaux très élevés : 90,6% pour le PNUD et 100% pour le gouvernement. Cela traduit une bonne efficience du programme en termes de taux d'exécution partant des ressources budgétisées. Les ressources mobilisées ont été quasiment dépensées dans les activités prévues. Toutefois, il convient de signaler que seuls \$ 1,977,613 ont été mobilisés depuis 2009 pour financer l'effet relatif au développement local. Cette mobilisation financière se répartie comme suit : \$ 634 382 pour autres ressources (le gouvernement) et \$ 1 343 211,00 pour le PNUD.

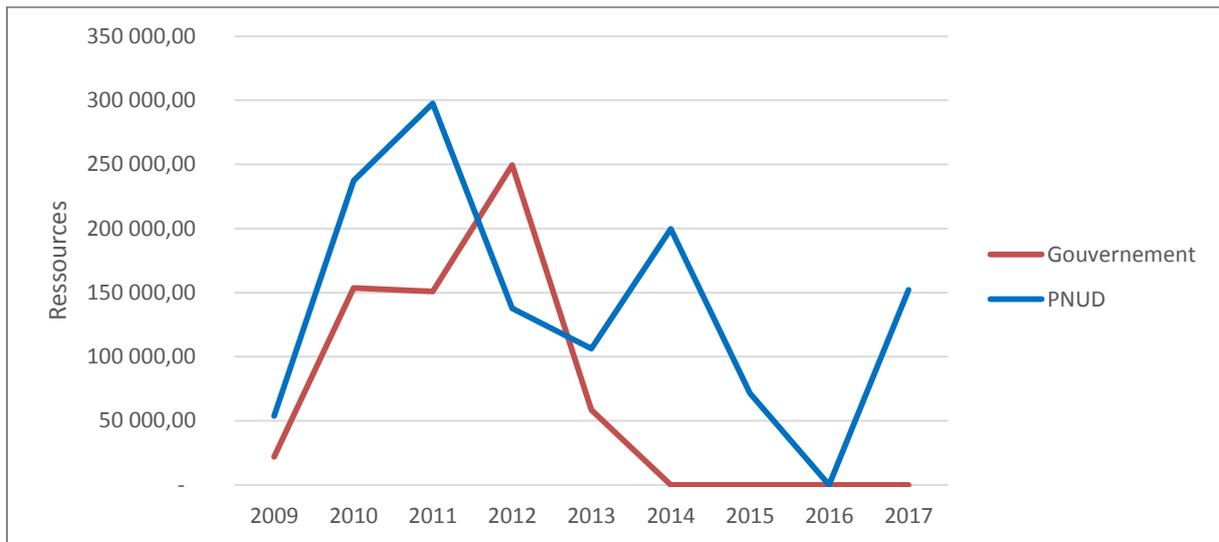
Figure 1. Taux d'exécution budgétaire



Source : PNUD

Si l'on analyse l'évolution des dépenses budgétaires, les tendances sont contrastées entre les dépenses du PNUD et celles du Gouvernement, mais de façon générale, les dépenses des deux entités évoluent vers la baisse comme le montre le graphique suivant.

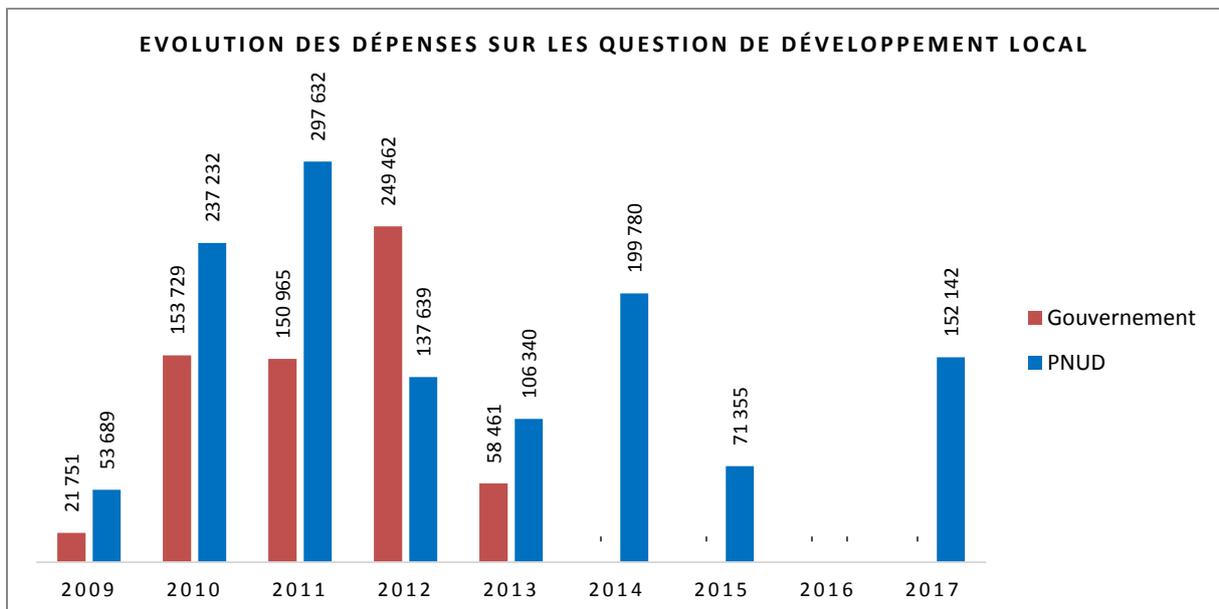
Figure 2. Evolution tendancielle des dépenses du PNUD et du Gouvernement



Source : PNUD

Les dépenses exécutées par le PNUD sont supérieures de façon générale à celles du Gouvernement comme le montrent les différents graphiques. La règle de 1 sur 5 n'a pas été appliquée à cause du faible engagement financier du Gouvernement en matière de développement local en comparaison des importantes ressources publiques disponibles courant la période 2010-2014.

Figure 3. Evolution des montants dépensés par le PNUD et le Gouvernement (en milliers de FCFA)



Source : PNUD

L'année 2012 diffère des autres années du cycle de programmation. En effet, c'est la seule année au cours de laquelle les dépenses du Gouvernement ont été supérieures à celles du PNUD. Ainsi, les

dépenses gouvernementales se sont établies à 1,8 fois supérieure à celles réalisées par le PNUD, mais bien en deçà de 5 fois, comme l'exige la mobilisation des ressources étatiques par le système des Nations Unies. Au cours de 2014, 2015 et 2016, le Gouvernement n'a mobilisé aucune ressource pour l'exécution du cadre de programmation. Cette inégalité entre le PNUD et le Gouvernement dans la mobilisation et l'exécution des dépenses explique entre autres les limites observées dans la réalisation des produits (plans départementaux non finalisés et non validés, fonction publique territoriale non opérationnelle, etc.).

Il importe de louer les efforts importants déployés par le PNUD dans le domaine de l'appui au processus de la décentralisation et du développement local, efforts qui ont permis d'atteindre les résultats observés.

### **1.8. Durabilité et impact des interventions**

La durabilité de l'action menée en faveur de la décentralisation concerne surtout l'élaboration des plans locaux de développement. Ces documents qui ont été élaborés dans 4 départements et validés dans deux (Pool et Plateaux) sont des analyses que pourront s'approprier les conseils départements nouvellement élus. Ces documents sont très exhaustifs et renferment une grande quantité d'informations sur la situation des districts du département et les aspirations des communautés locales. Ils ont été élaborés en adoptant l'approche participative. Ainsi, sur le plan méthodologique, c'est un acquis important et la formulation et l'actualisation des futurs plans départementaux s'inspireront de l'approche méthodologique adoptée pour rédiger et finaliser les plans actuels.

De même, l'élaboration et la validation du document relatif à la politique nationale de la décentralisation et du développement local est un pas positif qui est appelé à marquer profondément les actions futures qui seront engagées par le Ministère de la décentralisation et par le Gouvernement dans son ensemble. L'implication personnelle du Ministre dans ce processus est une preuve que ce document va devenir la référence dans la prise de décision des actions importantes en matière de décentralisation et de développement local.

L'appui du PNUD a aussi aidé la Direction Générale des Collectivités Locales à organiser des actions de formations selon les besoins exprimés par les membres des conseils départementaux. Ces formations ont été consignées dans des manuels de bonne qualité par

un consultant international recruté à cet effet. Cette direction pourra utiliser ces manuels pour poursuivre des actions de formation auprès des nouveaux conseils de département dans l'avenir en utilisant les consultants nationaux. Cette action basée sur la rédaction des outils de formation comporte une durabilité dans la mesure où les outils de formation ainsi que la pédagogie utilisée a été appropriée par la Direction générale en charge des collectivités locales.

Il est possible que les membres nouvellement élus des conseils départementaux cherchent à améliorer ces plans sur tel ou tel aspect ou à prioriser les actions en tenant compte des ressources disponibles. Cette démarche est tout à fait cohérente si elle vise à adapter ces plans locaux de développement à l'évolution de la conjoncture, mais aussi à les perfectionner pour améliorer leur efficacité. L'approche adoptée et les résultats obtenus auront un caractère durable dans les départements (directions décentralisées et déconcentrées) et pourra servir à la formulation de nouveaux plans départementaux.

Les actions de formation réalisées pendant les deux CPP auprès des élus locaux ne sont pas durables si ces actions sont considérées sur le plan institutionnel et non sur le plan individuel. Sur le plan individuel, ces formations ont été un plus pour les apprenants. Mais sur le plan institutionnel, de nouveaux élus vont siéger dans les nouveaux conseils départementaux. Ces nouveaux élus vont également avoir besoin de recevoir des formations dans la gestion des organes décentralisés et la planification du développement local afin de contribuer à l'amélioration du fonctionnement des conseils départementaux et de leurs services publics. Il est possible d'utiliser les anciens membres formés dans les Conseils départementaux comme formateurs actuels s'ils disposent de compétences pour réaliser des formations.

S'agissant des équipements informatiques, leur durée de vie est en général limitée à 3 ans maximum. De ce fait, les équipements informatiques fournis auprès de certains conseils départementaux par le PNUD ont une durabilité limitée.

Il ressort des entretiens de la mission d'évaluation avec le personnel des conseils départementaux que les formations reçues ainsi que l'expérience acquise en matière de

formulation des plans de développement départementaux (diagnostics participatifs, identification des actions et des projets prioritaires) a exercé un impact positif sur la gouvernance locale, le renforcement des capacités du personnel dans l'analyse stratégique et les méthodes de planification. Si avant cette expérience, les conseils départementaux réalisaient des actions à court terme, au coup par coup, sans une vision et des objectifs préétablis, sans un plan d'actions conçu d'avance, avec l'approche introduite par la formulation des PDDL, leur approche de la gouvernance locale et du développement local a radicalement changé. Si avant, les conseils départementaux avaient tendance à disperser leurs actions, à ne pas agir en fonction des actions prioritaires, avec l'approche introduite par les PDDL, ils ont mieux compris la nécessité de planifier les interventions en fonction des priorités identifiées de façon consensuelle avec les communautés locales vivant dans les districts qui composent le département et en s'appuyant sur un diagnostic participatif

**Tableau 6. Synthèse des résultats de l'évaluation**

<b>Produit</b>	<b>Pertinence</b>	<b>Efficacité</b>	<b>Impact/durabilité</b>
<b><u>Produit .1:</u></b> <i>Tous les départements ont un plan de développement</i>	Ce produit n'est pas pertinent car il exige des ressources trop importantes pour sa réalisation	Efficacité faible. Cependant, la nouvelle politique adoptée en 2017 devra améliorer les perspectives d'adoption des PDL les années futures	Impact important du fait du changement induit dans les méthodes de gestion des conseils départementaux
<b><u>Produit .2 :</u></b> <i>Les élus locaux et les communautés ont les compétences pour la mise en œuvre technique du plan de développement</i>	Pertinent	Des formations ont été réalisées auprès des conseils départementaux	Ces ont eu un impact important sur le plan individuel. Le changement des membres des conseils du fait des élections limite l'impact et la durabilité des formations fournies

<p><b><u>Produit 3</u></b> : Les plans de développement départementaux bénéficient d'un financement adéquat</p>	<p>Pertinent mais la mise œuvre ne dépend pas du PNUD</p>	<p>Le financement est limité et actuellement suspendu</p>	<p>La crise économique et financière limité la durabilité et l'impact du financement de l'Etat auprès des conseils départementaux</p>
<p><b><u>Produit 4</u></b>. Le système national d'information statistique fournit des données désagrégés pour l'élaboration, la mise en place, le suivi et l'évaluation des politiques et programmes de développement</p>	<p>Pertinent</p>	<p>Le financement est limité et actuellement suspendu</p>	<p>Il faudra attendre les années avenir pour mesurer l'efficacité de son opérationnalisation et son impact après élaboration</p>

**Tableau 7. Appréciation globale de l'évaluation**

<b>Rubrique</b>	<b>Notation</b>	<b>Observation</b>
Pertinence	Bonne	Le projet est globalement pertinent
Efficacité	Bonne	La plupart des produits ont été réalisés
Efficiences	Bonne	Les ressources limitées du PNUD sans contrepartie de l'Etat ont permis de réaliser beaucoup d'activités
Durabilité/impact	Moyenne	Les activités de formation ont eu une faible durabilité à cause du turnover des membres des conseils départementaux  L'approche introduite à travers l'élaboration des PDDL a eu des effets durables

## **II. THEORIE DU CHANGEMENT APPLIQUEE AU PROCESSUS DE LA DECENTRALISATION**

Conformément à l'approche méthodologique adoptée, il est nécessaire de confronter l'expérience de la décentralisation et l'appui apporté par le PNUD dans ce processus à la théorie du changement.

On ne peut pas comprendre l'action publique dans les sociétés modernes et, particulièrement, les processus de changement des politiques publiques si l'on ne combine pas une approche par les structures et une approche par les acteurs. L'approche par les structures permet de mettre en évidence les contraintes qui s'imposent aux acteurs. On définit les structures comme le système d'interactions. L'approche par les acteurs permet de souligner la marge d'autonomie des agents participant au policy-making. On définira les acteurs comme les agents (individuels).

Pour comprendre comment l'appui du PNUD au processus de décentralisation a entraîné un changement de comportement, il nous faut faire une analyse SWOT de ce processus afin d'identifier les forces et les faiblesses et voir à la suite de cette analyse comment

l'intervention du PNUD a contribué au changement en réduisant les faiblesses et en accroissant les forces des structures et des acteurs.

## **2.1. Aperçu général, contextuel et historique de la décentralisation en République du Congo**

La décentralisation se définit par les éléments suivants :

- ✓ L'existence des affaires propres, c'est-à-dire les besoins qui présentent un caractère local par opposition aux besoins nationaux pourvus par l'Etat. C'est à propos de ceux-ci que le transfert de compétence pourra s'opérer. Ces affaires locales ou ces compétences propres sont confiées aux collectivités locales par le législateur ;
- ✓ La reconnaissance aux collectivités locales de la personnalité juridique et d'une autonomie financière afin de leur permettre de disposer de ressources propres nécessaires à leur action ;
- ✓ L'existence des organes élus et non nommés, jouissant d'une réelle autonomie à l'égard du pouvoir central ; ces organes exercent un pouvoir de décision par délibération.

Cette autonomie à l'égard du pouvoir central appelle néanmoins un contrôle de l'Etat sur les organes décentralisés. Ce contrôle est la contrepartie nécessaire du principe de libre administration des collectivités et rappelle le caractère unitaire de l'Etat.

La décentralisation sous-entend donc un partage plus équilibré des compétences entre le pouvoir central et les administrations décentralisées et locales, pour la formulation et la mise en œuvre des stratégies de développement. Elle permet de faire des plans d'action, la gestion budgétaire, la responsabilisation effective des collectivités territoriales et des administrations déconcentrées ainsi que d'assurer une gestion du développement plus proche du citoyen. La décentralisation devra à terme réduire les attributions des administrations déconcentrées et les transférer progressivement aux administrations décentralisées. Ce transfert de compétences est d'une grande importance, sinon la politique de décentralisation court le risque d'échouer, le pouvoir central conservant des prérogatives importantes dans les régions à travers ses organes déconcentrés.

### 2.1.1. Bref historique de la décentralisation au Congo

Les premiers jalons de la décentralisation au Congo remontent à la période coloniale à travers diverses expériences communales. Depuis l'indépendance, le principe de la décentralisation a été inscrit dans toutes les constitutions et les différents régimes qui se sont succédés, ont initié divers modèles pour sa mise en œuvre.

**La première expérience** de la décentralisation va de la période 1973 à 1977. Elle trouve son fondement dans la constitution du 24 juin 1973 instituant les organes représentatifs du pouvoir de l'Etat constitués par des assemblées populaires élues, à savoir les conseils populaires de région, de district et de commune. Elle renforce donc les dispositions de l'ordonnance n°016/73 du 4 juin 1973 portant institution des conseils populaires des districts et des régions.

**La deuxième expérience** a pour base juridique, la constitution du 8 juillet 1979. Elle avait pour innovations majeures :

- Le passage en 1986, à quatre niveaux de collectivités locales avec la décentralisation de l'arrondissement ;
- L'adoption de sept textes législatifs pour définir davantage le mode de fonctionnement et de gestion des collectivités locales.

**La troisième expérience** de la décentralisation est portée par la constitution du 15 mars 1992 qui prévoit la décentralisation administrative et affirme le principe de la libre administration des collectivités locales. En application de cette nouvelle constitution, la nouvelle armature juridique adoptée définit les orientations fondamentales de la décentralisation, modifie l'organisation et le fonctionnement des collectivités locales et introduit à nouveau la distinction entre commune de plein exercice et commune de moyen exercice, procède à l'érection de nouvelles entités territoriales en collectivités locales ou en circonscription administratives.

Cette troisième expérience de décentralisation a été marquée par :

L'avènement de la démocratie pluraliste par opposition au régime monopartite fondée sur la centralisation du pouvoir politique entre les mains d'un seul parti politique dans lequel existent différents courants de pensée ;

- La pluralité de candidatures aux élections locales, introduisant ainsi une représentativité des candidats ;
- La nette distinction entre l'administration déconcentrée et l'administration décentralisée ;
- L'exercice de la tutelle sur les collectivités locales transférée au préfet représentant de l'Etat dans le département ;
- Le transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux collectivités locales dans les domaines précisés par la loi ;
- La suppression du cumul des fonctions au niveau des préfets, anciennement appelés commissaires politiques ;
- L'effectivité de l'élection des conseils locaux en 1992.

Mais cette expérience de démocratie locale a souffert des entraves suivantes :

- Le non-respect des dispositions constitutionnelles ;
- La non effectivité du mandat des conseils, car élus en 1992, les conseils locaux ont été installés qu'en 1995 et dissouts en 1997. Ce retard d'installation des conseils locaux était dû à l'instabilité politique et à la lenteur dans la prise des textes d'application des principes constitutionnels ;
- Le conflit de compétence entre les préfets et les présidents des conseils départementaux ;
- L'inexistence des textes d'application des lois sur la décentralisation ;
- L'insuffisance des ressources financières des organes locaux et la forte dépendance des conseils vis-à-vis des subventions de l'Etat.

**La quatrième expérience** de la décentralisation a pour fondement la constitution du 20 janvier 2002. Elle est marquée par les élections locales dans les 12 départements et les six communes. En janvier 2003, les conseils élus ont été installés dans leurs fonctions. En juillet 2008, des élections générales ont été organisées pour renouveler les mandats de ces conseils départementaux et communaux.

L'adoption de la constitution du 25 octobre 2016 et la volonté marquée par la création récente d'un ministère délégué à la décentralisation et au développement local augure une

nouvelle étape de la pratique de la décentralisation et du développement local au Congo. Cela traduit la volonté politique de faire avancer ce processus complexe et difficile.

### **2.2.2. Le dispositif juridique de la décentralisation**

Le cadre juridique de la décentralisation est marquée par une armature des lois adoptées depuis les années 2000 jusqu'en 2005. Les lois suivantes ont été adoptées:

- Loi n° 3-2003 du 17 Janvier 2003 fixant l'organisation administrative territoriale ;
- Loi n°7-2003 du 06 février 2003 portant organisation et fonctionnement des collectivités locales ;
- Loi n°8-2003 du 06 février 2003 portant loi organique relative à l'exercice de la tutelle sur les collectivités locales ;
- Loi n°9-2003 du 06 février 2003 fixant les orientations fondamentales de la décentralisation ;
- Loi n°10-2003 du 06 février 2003 portant transfert de compétence aux collectivités locales ;
- Loi n°11-2003 du 06 février 2003 portant statut particulier de la ville de Brazzaville et celle de Pointe noire ;
- Loi n°30-2003 du 20 octobre 2003 portant institution du régime financier des collectivités locales ;
- Loi n°31-2003 du 24 octobre 2003 portant détermination du patrimoine des collectivités locales ;
- Loi n°5-2005 du 25 mai 2005 portant statut de la fonction publique territoriale.

A l'exception du régime des élections locales, le dispositif actuel couvre l'essentiel des aspects de la décentralisation. Il convient de noter une prédominance de la déconcentration sur la décentralisation.

Malgré ces évolutions, la déconcentration administrative demeure encore faible. Plusieurs départements et sous-préfectures ne disposent pas de représentations locales des ministères techniques dont l'appui est nécessaire aux actions de développement et d'aménagement du territoire. Des communes de moyen exercice créées dans certains départements sont encore dépourvues de services administratifs et de structures techniques minimums. Ceci s'explique par le réflexe centralisateur des pouvoirs publics qui ont

tendance à concentrer les programmes de développement dans la capitale politique, à savoir Brazzaville. L'utilisation non optimale des ressources humaines et financières existantes n'a pas permis d'asseoir un réseau administratif dense, équilibré et homogène sur l'ensemble du pays.

## **2.2. Analyse SWOT du processus de décentralisation et changement intervenus suite à l'appui du PNUD**

La priorité de développement accordée aux deux plus grandes villes du pays jouant respectivement le rôle de capitale politique et capitale économique, Brazzaville et Pointe-Noire, explique le nombre réduit d'outils de développement local constaté dans la plupart des départements. Cette faiblesse des infrastructures économiques et l'insuffisance de personnel qualifié au niveau local n'ont pas favorisé la valorisation des potentialités départementales. L'absence de véritables opérateurs locaux dans un grand nombre de départements constitue un frein au développement des pôles économiques départementaux capables de réduire les disparités interdépartementales et d'assurer un développement harmonieux du territoire.

A ce contexte socio-économique s'ajoute le manque de politique d'incitation et de responsabilisation au niveau national qui n'encourage pas la pleine participation de toutes les populations au développement local. L'analphabétisme des populations rurales et le manque de formation appropriée des ressources humaines locales sont des facteurs limitants à leur participation au développement départemental.

Conscient de l'importance du processus de décentralisation pour le développement du pays et au regard de l'ensemble de ces faiblesses, le gouvernement s'est résolu à une politique de communalisation et de départementalisation totale de tout le territoire. Le véritable problème de la décentralisation résulte du manque d'autonomie financière des collectivités décentralisées. En effet, les projets de décrets portant transferts des compétences aux collectivités demeurent sans concrétisation depuis des années.

Les départements pourront devenir de véritables collectivités territoriales décentralisées, avec un organe délibérant ayant un budget qui lui est propre (conseils départementaux). Ils

peuvent, chacun à son niveau, constituer des leviers efficaces de la croissance économique, s'ils arrivent à se constituer en territoires véritablement polarisés autour de centres urbains structurants, aptes à organiser les échanges de l'ensemble des secteurs d'activité sur la totalité de leur hinterland. Ceci permettra donc aux collectivités locales d'être aptes à limiter l'actuelle monocéphalie du réseau urbain et le court-circuitage des villes de l'intérieur au profit des seuls centres portuaires de Pointe-Noire et Brazzaville. On peut cependant affirmer qu'en dépit des efforts consentis, les besoins restent encore énormes et le pays ne dispose pas de moyens financiers suffisants à court terme pour multiplier les grandes infrastructures (Universités, zones industrielles, grands centres commerciaux régionaux, hub des transports, etc). Malgré les problèmes cités ci-dessus, les collectivités territoriales ont réalisé des progrès non négligeables dans de nombreux domaines grâce aux ressources qu'elles ont générées elles-mêmes et aux appuis de l'État.

Cependant, beaucoup reste à faire au niveau des besoins en renforcement des capacités. Les finances des collectivités décentralisées représentent la clé de voûte de la réussite de la décentralisation. Sans financements suffisants, les collectivités territoriales ne sont pas en mesure de s'acquitter de leurs tâches et d'exercer leurs prérogatives aussi étendues soient-elles. Aussi, il est important d'entériner les textes organiques de la décentralisation et de les mettre effectivement en application pour impulser et promouvoir la décentralisation. Au Congo, le système de reversement des ressources financières des collectivités locales demeure un réel problème. En effet, l'État en percevant les recettes fiscales des collectivités locales, ne reverse pas toujours la part qui revient aux collectivités, soit en totalité soit à temps. Ensuite l'insuffisance des ressources propres de certaines localités reste un frein au développement harmonieux de ces collectivités.

**Tableau. 1. Analyse SWOT de la décentralisation**

<b>Au titre des forces :</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La constitutionnalisation des compétences des collectivités locales ;</li> <li>• l'augmentation du nombre de département, de Conseils départementaux et de Communes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'action des associations faitières des collectivités locales (association des départements du Congo et l'association des maires du Congo) comme soutien à la décentralisation</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• l'existence d'une loi sur la décentralisation</li> </ul>	
---	--

**Au titre des faiblesses :**

<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'absence d'une fonction publique locale opérationnelle ;</li> <li>• l'absence d'un statut propre des personnels communaux ;</li> <li>• La lenteur dans le processus de transfert des compétences et des ressources ;</li> <li>• l'absence d'une stratégie nationale de développement économique local ;</li> <li>• le manque de formation des agents des collectivités locales ainsi que des conseillers municipaux ;</li> <li>• l'insuffisance de personnel qualifié au niveau local</li> <li>• la faible communalisation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• l'absence de plan de développement local</li> <li>• l'absence de politique de suivi et évaluation des programmes et projets de développement local</li> <li>• la non prise en compte des disparités entre collectivités locales ;</li> <li>• le faible niveau de ressources financières ;</li> <li>• La faible capitalisation de la contribution des acteurs non étatiques (secteur privé, associations faitières des collectivités locales, ONG, OSC, acteurs de la coopération décentralisée).</li> </ul>
---	--

**Au titre des Opportunités :**

<ul style="list-style-type: none"> <li>• l'existence d'une loi sur la décentralisation ;</li> <li>• l'existence de plusieurs décrets sur la décentralisation</li> </ul>	
---	--

**Au titre des Menaces :**

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les conflits de compétences entre administration déconcentrée et l'administration décentralisée ;</li> <li>• Les difficultés dans la coordination du processus de décentralisation et du développement local ;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le cadre institutionnel et organisationnel de la décentralisation est inachevé, obsolète et inadapté.</li> </ul>
--	---

**Quels sont les changements intervenus au niveau des structures et des acteurs ?**

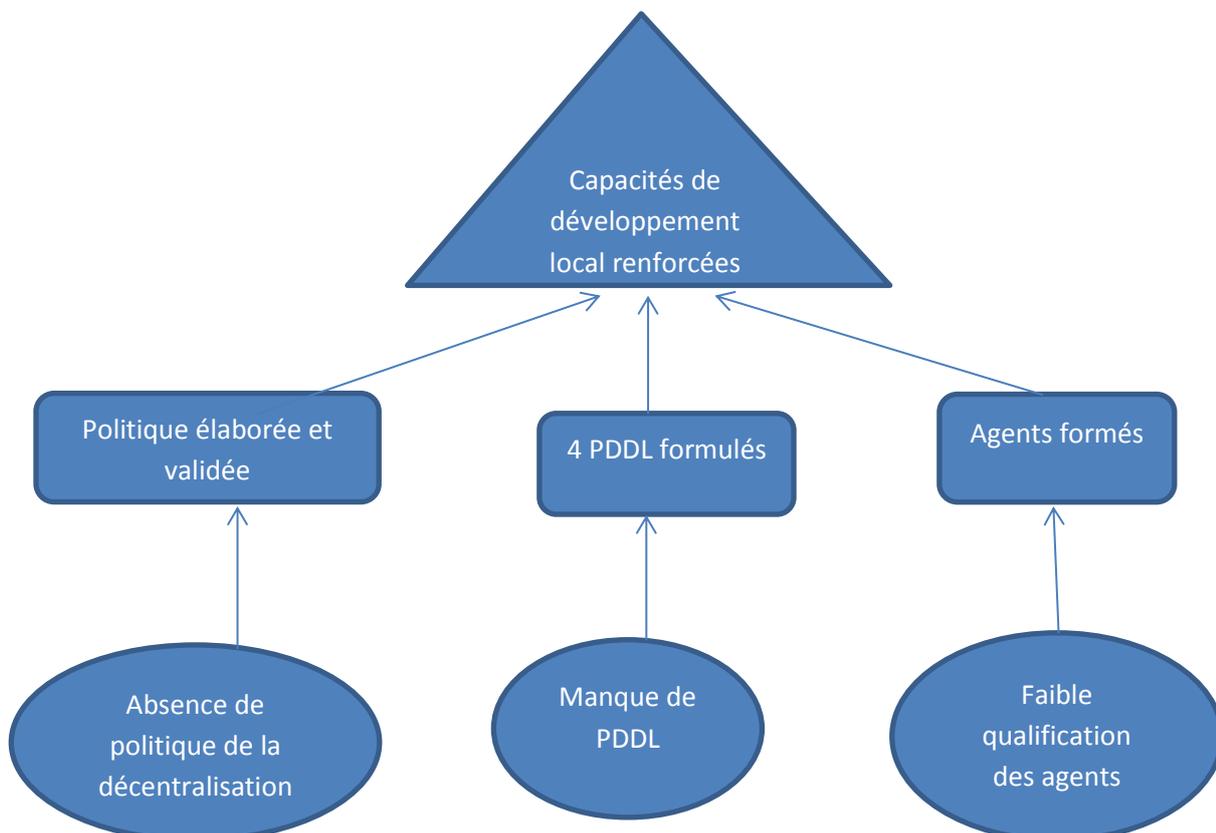
**Au niveau des structures**, le PNUD par son action a réussi à la formulation et la validation de la politique de décentralisation et du développement local au courant de l'année 2017. Ainsi, cette faiblesse a été éliminée et transformée en force

Le PNUD a réussi grâce à son appui à élaborer la formulation de 4 plans de développement local dont 2 ont été validés. Ces plans ont utilisé l'approche basée sur les diagnostics participatifs.

**Au niveau des acteurs**, les membres des conseils départementaux ont reçu des formations de haut niveau sur la gestion et la planification du développement local. Ils ont également beaucoup appris de nombreux ateliers organisés pour la formulation des plans départementaux et doté de connaissances et compétences dans la gestion du développement. Lors des entretiens avec certains de ces membres bénéficiaires, ces derniers ont explicitement reconnu la qualité de ces ateliers et formations et le fait qu'elles ont contribué transformer leurs perceptions du développement local et à renforcer leurs capacités.

Sur les 11 faiblesses évoquées, 5 ont été éliminées et ont permis d'améliorer les points forts évoqués ci-dessus. On peut déduire que l'intervention du PNUD a contribué à réduire les faiblesses initiales des conseils départements et a contribué à l'amorce d'un changement dans le comportement des institutions et des acteurs.

**Figure 4. Schéma du changement de comportement des structures et des acteurs**



### III. LA POLITIQUE DU DEVELOPPEMENT LOCAL AU SENEGAL ET LES LECONS APPRISES

Au cours de la réunion de lancement de la mission organisée par le PNUD, une des recommandations faites par le Management à la mission d'évaluation était de voir dans quelle mesure l'expérience du développement local du Sénégal pouvait servir de laboratoire pour des actions à mener au Congo. C'est ainsi, qu'il nous faut d'abord décrire la politique de décentralisation et du développement local au Sénégal et par la suite dégager quelques leçons utiles pour l'expérience congolaise.

#### *3.1. L'expérience du Sénégal*

Le processus de décentralisation au Sénégal est ancien et débute aux premières années de l'indépendance de 1960. Des réformes sont engagées en 1964 et 1966. Mais la loi 72-25 du 19 avril 1972 constitue une innovation majeure dans la politique sénégalaise de décentralisation administrative. Elle est considérée, à ce titre, comme l'Acte I de la décentralisation, avec la création de 320 communautés rurales.

Une autre phase décisive est franchie en 1996 (Acte II), avec la loi 96-07 du 22 mars 1996 ; l'Etat transfère neuf domaines de compétences aux collectivités locales : la planification, l'aménagement du territoire, la gestion des ressources naturelles, l'urbanisme et l'habitat, l'éducation, la jeunesse et la culture, la santé publique et l'action sociale.

Malgré la mise en œuvre de politiques locales dans des domaines de compétences de première importance pour la vie quotidienne des citoyens et le degré d'autonomie consacré par les dispositions légales, la décentralisation est entravée par la faiblesse des ressources humaines et financières des collectivités locales.

Une importante règle de la décentralisation mise en évidence par l'expérience du Sénégal est la suivante : **On a beau décentraliser du pouvoir des compétences dans une localité du pays, s'il n'y a pas de dynamique économique qui l'accompagne, ce processus est voué à l'échec.** Si l'on prend tous les indicateurs, l'on se rend compte que le pays est centralisé. Le Sénégal transfère des ressources jugées insuffisantes à sa périphérie.

Avec les élections locales du 22 mars 2009, l'architecture territoriale du Sénégal est constituée de 14 régions dont les chefs-lieux sont les principales villes : Dakar, Diourbel, Fatick, Kaolack, Kolda, Louga, Matam, Saint Louis, Tambacounda, Thiès, Ziguinchor, Sédhiou, Kaffrine, Kédougou ; de 172 communes dont 46 communes d'arrondissement ; et de 385 communautés rurales. Les responsables de ces collectivités locales et plus particulièrement des communautés rurales des régions, avancent qu'ils ne disposent pas des ressources nécessaires pour accomplir leurs missions. La coopération décentralisée a été instituée comme alternative, mais elle connaît des limites.

Tous les territoires n'offrent pas la viabilité requise pour impulser un développement endogène durable. La réforme de l'Acte III de la décentralisation engagée en 2016 entend corriger toutes ces incohérences. L'acte 3 de la décentralisation comporte trois réformes majeures : la communalisation intégrale (suppression de la dénomination communauté rurale), la départementalisation (les départements deviennent des collectivités locales en lieu et place des régions) et les régions sont organisées en pôles de développement économique. Ces différentes réformes traduisent la volonté de l'Etat de permettre aux collectivités locales d'impulser leur propre développement économique et de se soustraire à une trop grande dépendance vis-à-vis de l'Etat central. Les populations sont ainsi, en principe, davantage impliquées dans le développement local.

Quoiqu'ambitieuses, ces réformes pourraient s'avérer peu efficaces si les populations ne sont pas suffisamment sensibilisées et les élus locaux bien formés.

### ***Quelles sont les approches pour optimiser les recettes fiscales au Sénégal ?***

La fiscalité est une question déterminante de la décentralisation. On ne pourrait imaginer les collectivités locales sans ressources fiscales qui constituent une grande partie de leur budget. Naturellement, il y a, en plus de la fiscalité, les transferts financiers de l'Etat vers les collectivités locales, à savoir les fonds de dotation de la décentralisation (FDD) et les fonds d'équipement des collectivités locales (FECL). La fiscalité ne peut jouer son rôle à la base que s'il y'a des équipements marchands, des investissements structurants, des entreprises qui peuvent reverser une part importante de taxes à la collectivité pour lui permettre de mobiliser des recettes nécessaires à son développement. Certaines localités au Sénégal ne

disposent que d'un seul marché. Le civisme fiscal n'est pas développé non plus dans ce pays où les populations ne s'acquittent pas de leurs impôts. Cela est un sérieux handicap.

La fiscalité prévoit notamment que les populations puissent s'acquitter de la taxe représentant le minimum fiscal. Ce que l'on appelle l'impôt de la quatrième catégorie. D'autre part, la commune essaie de voir quelles sont les niches de recettes qui sont insuffisamment exploitées à travers un recensement des équipements marchands susceptibles de générer des recettes fiscales pour la commune. L'application a commencé. Mais, le travail est récent. Il faudrait une démarche de courage de la part des autorités locales. On prévoit qu'il y aura des réticences au début, mais il est recommandé que l'Etat et les collectivités locales expliquent à ces populations qu'il en va de l'intérêt de la commune qui mobilise des ressources et les réinvestit pour elles.

### 3.2. Les leçons apprises et les possibilités de duplication

**La première leçon** qui se dégage de l'expérience acquise est la question de la durée. Cette question signifie que la décentralisation est une politique dont l'appropriation exigera un temps relativement long dans un contexte politique et administratif marqué par de longues années de centralisation et de forte dépendance des institutions locales vis-à-vis du centre. Pour que cette appropriation prenne graduellement corps, il est indispensable de mener comme au Sénégal de vastes campagnes de sensibilisation de tous les acteurs concernés et de l'ensemble de la population

**La deuxième leçon** que révèle l'expérience du Sénégal est la nécessité de bien former les élus locaux. La fondation allemande GTZ implantée depuis longtemps dans ce pays concentre son action dans la fourniture des formations aux élus locaux afin qu'ils soient en mesure de maîtriser les questions relatives à la gestion municipale et départementale et de bien planifier, exécuter et suivre la stratégie de développement local. Cette expérience peut aussi être appliquée au Congo. Le PNUD a déjà commencé à réaliser des actions de formation des conseils départementaux en collaboration avec la Direction générale des collectivités locales. Ces actions devraient se poursuivre dans l'avenir puisque les modules déjà utilisés existent. Il importe donc d'étendre à plusieurs conseils départementaux des

formations sur le diagnostic participatif, la planification, le suivi-évaluation, la comptabilité publique, la communication, etc.

**La troisième leçon** est la nécessité de doter l'Etat d'un système fiable de suivi-évaluation des organes centraux et décentralisés. Un tel système permettra de mieux suivre les allocations budgétaires et les projets réalisés par les organes décentralisés. Sans un système de suivi-évaluation opérationnel et fiable des organes décentralisés, il existe un important risque de déperdition et d'évaporation des ressources budgétaires allouées par le Centre aux conseils départementaux avec comme conséquence d'accentuer le retard de développement des départements les pauvres comparativement aux départements les plus riches.

**La quatrième leçon** est l'application de la règle de l'équité et non de l'égalité dans les allocations budgétaires en faveur des organes décentralisés. Tous les départements n'ont pas la même population. De même, tous les départements n'ont pas les mêmes potentialités économiques. En allouant à tous les départements les mêmes montants pour réaliser leurs projets, on ne tient pas compte de la règle de l'équité parce tous les départements n'ont pas les mêmes besoins en infrastructures, en équipements et en services publics. Par ailleurs, l'expérience du Sénégal montre la nécessité pour l'Etat central de constituer des fonds spéciaux dédiés au financement des collectivités territoriales pour leur équipement et leur développement.

**La cinquième leçon** est la nécessité d'instaurer une fiscalité locale et de la rendre optimale afin de doter le Conseil départemental de ressources propres à l'image de l'expérience sénégalaise. Dans les départements, la fiscalité locale contribue à moins de 10% du budget du Conseil. Or, la fiscalité locale est tributaire de la dynamique de l'économie locale. D'où l'exigence de prévoir des actions visant à comprendre et à promouvoir la dynamique de la production agricole, l'élevage, la pêche, la transformation alimentaire, l'exploitation forestière, le commerce, le transport, le microcrédit, etc. dans le département. De même, il est nécessaire de prévoir des actions d'éducation de la population au civisme fiscal afin qu'elle comprenne la nécessité de contribuer au développement local.

**La sixième leçon** est l'approche programmatique adoptée par le PNUD en matière d'appui au processus de décentralisation. Cette approche a privilégié l'aspect quantitatif en fixant des objectifs en termes de formulation des plans de développement local pour tous les 12 départements et de mise en place de plusieurs centaines de comités de gestion et de développement communautaire dans les départements. Ces objectifs quantitatifs ne correspondent pas à l'approche graduelle basée sur des expériences pilotes avant toute généralisation comme cela s'est passé au Sénégal. Ces dernières constituent des laboratoires d'expérimentation sociale qui ont l'avantage de fixer des objectifs limités à une petite échelle, d'expérimenter de nouvelles expériences, de tirer des leçons approfondies de ces expériences afin de voir dans quelle mesure les expériences pilotes peuvent servir de référence pour une éventuelle duplication. L'approche basée sur des expériences pilotes contribue aussi à faciliter l'appropriation et la durabilité des projets par la partie nationale. Elles combinent les aspects quantitatifs et qualitatifs ainsi que le caractère graduel du développement. Si une expérience de développement local réussit dans un département, les autres départements seraient intéressés à mieux la connaître et appliquer les mesures similaires. Une telle approche favorise l'appropriation nationale.

Les possibilités de duplication de l'expérience du Sénégal au Congo sont très limitées parce que nous avons affaire à deux pays différents en terme de gestion des politiques publiques, de culture de rendre compte et d'approche participative. De même, des différences importantes subsistent entre les deux pays en termes de dynamique économique locale et nationale et d'environnement institutionnel. L'économie congolaise est fortement dépendante du secteur pétrolier alors que l'économie sénégalaise est plus diversifiée.

## **RECOMMANDATIONS ET CONCLUSION**

Dix (10) recommandations sont proposées pour les actions futures du PNUD dans la redynamisation du développement local. Ces recommandations découlent de l'analyse SWOT, des leçons dégagées de l'expérience sénégalaise et des évaluations faites sur les principaux produits de l'appui du PNUD que sont les documents relatifs à la politique nationale de décentralisation et aux plans départementaux de développement local.

**Tableau 2. Matrice des recommandations**

<b>Domaines</b>	<b>Objectifs</b>	<b>Recommandations</b>	<b>Risques/menaces</b>
<b>Ressources humaines</b>	Elever le niveau de qualification des membres des conseils départementaux	<b>1-</b> En se conformant à l'action 4 du plan d'actions de la décentralisation et du développement local validé en juillet 2017, poursuivre les formations en utilisant les modules de formation existants et les consultants nationaux	La crise budgétaire peut empêcher la réalisation de cette réalisation
<b>Ressources financières</b>	Réduire la dépendance financière des collectivités locales	<b>2-</b> Mener une étude diagnostique sur la dynamique de l'économie départementale et la fiscalité locale par les consultants nationaux conformément à l'action 11 du plan d'actions	Limites dans la disponibilité des données
<b>Coordination</b>	Renforcer les synergies des politiques	<b>3-</b> Le PNUD devra renforcer son action visant à favoriser la collaboration de différents ministères (Ministère de la Décentralisation et Ministère de l'aménagement du territoire, Ministère du Plan par exemple) en initiant des groupes de travail conjoints	Tendance a cloisonnement des ministères
	Consolider la collaboration entre les conseils départementaux et renforcer les économies d'échelle	<b>4-</b> Le PNUD pourra appuyer l'Association des conseils départementaux à initier des actions communes entre deux ou plusieurs départements, notamment ceux ayant des frontières communes	Tendance à l'isolement/réticence des ministères et directions déconcentrées à la collaboration

<b>plans de développement local et Suivi-évaluation</b>	Renforcer la mutualisation des efforts au niveau du SNU	5-Le PNUD devra susciter des actions communes avec les autres agences dans le domaine du développement local (Education, santé, agriculture, etc)	
	Renforcer le suivi-évaluation des allocations budgétaires destinées au développement local et la planification locale	6-Le PNUD pourra appuyer le Gouvernement dans la mise en place d'un système de suivi-évaluation des recettes et dépenses des conseils départementaux et l'élaboration/actualisation des plans de développement local (2 à 4 départements)	Résistances des groupes d'intérêt au niveau central/local

Pour fonctionner normalement et jouer pleinement leurs rôles, les collectivités locales doivent être dotées qualitativement et quantitativement en **ressources humaines**. Pour ce faire, un renforcement des capacités managériales est indispensable pour permettre à chaque collectivité territoriale de procéder à la restructuration de ses ressources humaines par des départs des personnels non appropriés et de faire des recrutements ciblés en fonction d'organigrammes adéquats.

A ce niveau, il est nécessaire de structurer les métiers territoriaux. Ainsi donc, disposer d'un référentiel pourrait permettre une meilleure approche des besoins de formation dans les collectivités locales et permettrait de mettre en place la création d'un statut des personnels des collectivités territoriales.

Les associations faitières (l'association des maires du Congo (AMC) et l'association des départements du Congo (ADC) devraient envisager l'utilisation commune de compétences dans le cadre de l'intercommunalité. En effet, certaines collectivités du pays n'ont pas une taille suffisante pour assumer seules certaines fonctions, l'intercommunalité leur permettra de passer des accords entre elles ou de se regrouper dans des ensembles plus larges de façon à mieux assurer certaines prestations, particulièrement importantes ou susceptibles

de déborder du territoire communal (ramassage des ordures ménagères, assainissement, transports urbains...Etc.). Ceci est très utile pour les petites collectivités territoriales dont les moyens financiers sont limités et dont le volume des activités ne justifie pas l'utilisation des cadres à plein temps.

Pour que ces collectivités locales aient une **autonomie financière**, l'État doit faciliter la réalisation de la décentralisation fiscale pour renforcer les structures décentralisées et également procéder à la rétrocession de la partie des recettes fiscales effectivement en conformité au cadre juridique approprié de la fiscalité locale. Il importe d'étudier en profondeur la dynamique de l'économie locale et les potentialités fiscales qu'elle recèle.

Pour mobiliser des ressources parafiscales dans le but de financer des programmes de développement durables et de lutte contre la pauvreté, l'établissement d'un dialogue permanent entre les collectivités locales, l'administration déconcentrée et les acteurs de développement économique opérant sur leur territoire serait d'une grande utilité.

Les collectivités locales doivent également **coordonner les actions des ONG** sur le terrain et faire jouer la complémentarité entre les sociétés conventionnelles et les prestataires informels de service. D'autres actions peuvent aussi être menées au niveau de la société civile :

- élaboration participative des plans de développement local ;
- mise en œuvre des microprojets dans le domaine des services urbains de base ;
- renforcement des capacités des artisans locaux ;
- renforcement des capacités des collectivités par la formation du personnel des services techniques ;
- dotation des services en équipements informatiques, etc.

Il importe aussi d'aider les ministères à **coordonner leur interventions afin d'améliorer l'exécution des politiques publiques** qui ont la même finalité, assurer le développement local. C'est le cas du Ministère de la décentralisation, du Ministère de l'aménagement du territoire, du Ministère du Plan et du Ministère des finances.

Toutes ces actions doivent être soutenues par un renforcement des capacités humaines. Il serait donc intéressant de poursuivre les actions de formation et mettre en œuvre un nouveau programme de formation au profit des élus et des agents des collectivités. Ce programme peut porter sur les thèmes suivants :

- la Gestion et organisation administratives,
- la gestion financière et comptable ;
- le montage des projets et la gestion des projets ;
- l'élaboration et la maîtrise de la budgétisation sur base de performance;
- la planification locale ;
- le Management stratégique et opérationnel ;
- l'informatique ;
- la stratégie de communication.

Afin que ces programmes de formation soient suffisamment porteurs et bénéfiques, l'analyse critique des plans départementaux déjà élaborés (Pool, Cuvette, Plateaux, etc.) devrait faire partie des cours de formation. Cela permettrait de mieux lier la théorie à la pratique, de mettre en évidence les atouts et limites de ces réalisations, et d'instruire les apprenants dans l'approche conduisant à mieux élaborer ce type de plan pour les périodes à venir en tirant les leçons des expériences passées.

Il importe pour le PNUD de continuer à appuyer les départements dans **l'élaboration ou l'actualisation de leurs plans de développement local** en tirant les leçons des insuffisances constatées lors de l'élaboration des quatre derniers plans (Pool, Plateaux, Bouenza, Cuvette). Ces plans sont des outils incontournables de la planification et du développement local bien pensés. Leur conception marque une évolution positive et une grande avancée par rapport à la gestion du passé des conseils départementaux marqué par l'archaïsme, l'empirisme et l'improvisation, l'absence de vision et d'objectifs stratégiques mesurables.

Les nouveaux plans départementaux qui seront élaborés feront partie de la nouvelle génération et s'inscriront dans le nouveau Plan Nation de Développement (PND) couvrant la période 2018-2022 en cours d'élaboration et de la politique nationale de décentralisation et du développement local validée en 2017. Ils devront tenir compte du contexte actuel de

crise économique et limiter au minimum le nombre d'axes stratégiques à déterminer. Ils devront se baser sur les enquêtes et la collecte de données statistiques fiables ainsi que des études sur la fiscalité et la dynamique de l'économie locale. Le Nouveau PND met l'accent sur la diversification économique (axe 1) et la formation du capital humain (axe 2). Il importe que les conseils départementaux se calent sur ces deux axes dans l'élaboration de leurs futurs plans de développement local. Cette approche aura l'avantage de faciliter un plaidoyer auprès de l'administration centrale pour l'obtention de ressources puisque les objectifs poursuivis s'intègrent parfaitement avec ceux du Gouvernement central. En plus, le succès de la stratégie de diversification nécessite une harmonieuse combinaison des dynamiques sectorielle et spatiale. Les conseils départementaux devront jouer un rôle important dans ce processus s'ils savent valoriser les potentialités économiques de leurs territoires et leur contribution au processus de diversification de l'économie nationale.

La question de la répartition des compétences entre les organes de gestion des communautés comme les chefs de village dans les zones rurales et les chefs de quartiers dans les zones urbaines villes est posée. Il y a eu des cas où il y a eu interférence des chefs de villages dans les activités des comités de gestion et développement communautaire et cette interférence s'est faite au détriment des CDGC.

Concernant le **renforcement des CDGC**, une étude approfondie devra être menée pour collecter les informations et données exhaustives sur leur fonctionnement, leurs activités, la dynamique qui les sous-tend dans les zones urbaines et rurales, leur poids social au sein des communautés, les contraintes et les mesures et moyens à mettre en œuvre pour que ces structures jouent efficacement leur rôle.

Le PNUD possède un avantage comparatif dans l'appui au processus de décentralisation et du développement local. Il pourra continuer d'exploiter cet avantage en assistant certains départements (deux à quatre) dans l'élaboration de leurs plans départementaux de développement local de dimension plus modeste que ceux élaborés dans la passé. Il pourra aussi contribuer à faire que les ministères travaillent ensemble et mettent en commun leurs efforts pour consolider le processus de décentralisation, à savoir, le Ministère de la décentralisation et celui de l'aménagement du territoire. L'organisation par le PNUD des réunions communes, des missions de terrain communes, des documents communs, est un pas important contribuant à faire prendre conscience des complémentarités qui existent et de la nécessité de joindre les efforts pour atteindre l'objectif commun qui est le développement local, élément de base du développement national.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Boungou Bazika J. C. et Naciri A. (eds) (2011), Repenser les économies africaines pour le développement, Série de livres du CODESRIA, Dakar.

De Reviens B. (2012), Repères sur les théories du changement, document de travail, mai, F3E.

DGR Felo (2004), Introduction à la décentralisation au Sénégal, Module de formation Janvier, Dakar.

GEF (2009), Towards Enhancing the Impacts of Environmental Projects, the ROTI Handbook, August.

IPAR (2013), Acte III de la décentralisation au Sénégal, Revue de presse, Dakar.

IRAM (2008), Décentralisation et gouvernance locale en Afrique centrale, des processus, des expériences, Etudes et Méthodes, Paris.

Marie J. et Idelman E. (2010), La décentralisation en Afrique de l'Ouest, une révolution dans les gouvernances locales, EchoGeo, revues.org, CNRS.

Muller P. (2005), Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique, Revue française de science politique, Vol.55 ; n° 1.

PNUD (2009), S'approprier le processus participatif au Burkina Faso, Rapport, Ouagadougou.

PNUD (2011), Appui au processus de décentralisation, PTA 2011, Brazzaville.

PNUD (2012) Pan départemental de développement de la Bouenza, Rapport, Brazzaville.

PNUD (2012) Pan départemental de développement de la Cuvette, Rapport, Brazzaville.

PNUD (2012) Pan départemental de développement des Plateaux, Rapport, Brazzaville.

PNUD (2012) Pan départemental de développement du Pool, Rapport, Brazzaville.

PNUD (2012), Appui au processus de décentralisation, PTA 2012, Brazzaville.

PNUD (2013), Programme d'appui à la gouvernance, DAP GPAO, Dakar.

Système des Nations Unies, UNDAF 2014-2018, Brazzaville.

PNUD (2016), Revue à mi-parcours de l'UNDAF, Rapport final, Brazzaville.

PNUD (2014), Cadre de Programmation des Actions Prioritaires (CPAP) –UNDAF 2014-2018

PNUD (2017), Politique nationale de la décentralisation et du développement local, Rapport, avril, Brazzaville.

Poulin Y. (2004), Les décentralisations en Afrique, qu'avons-nous appris ? Télescope, vol II, numéro 3, juin.

SOFRECO-CERAPE (2011-2012), Etude du secteur agricole, Ministère de l'agriculture et de l'élevage, Rapports, Brazzaville.

#### LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Nom et prénom	Fonction	Téléphone
Loumingou Athanase	Conseiller à l'aménagement du territoire au Conseil départemental des Plateaux	05 689 87 57
Otsiala Gaston	Chef de village Etoro	05 721 30 17
Ngoumba Nimi Carine	Habitante du village Etoro	06 945 38 94
Nyé cyr	Jeune du village Etoro	06 898 00 79
Ngamkama Nkou Chadrac	Jeune du village Etoro	06 472 37 09
Ondon Olvette	Habitante du village Etoro	06 451 34 65
Bourangon Bernard	Enseignant vacataire du village Etoro	06 837 19 54
Mbon Narcisse	Président du CGDC du village Etoro	06 920 11 54
Mbola Crepin	Chef du CSI du village Obaba	06 857 71 76
Ndinga Ekoni Parfait	Attaché économique et juridique au conseil départemental de la Cuvette	05 379 36 19
Ebahao Gabriel	Chef de cabinet du Président du conseil départemental de la Cuvette	05 524 24 56
Banga Lucien	Secrétaire General du conseil départemental de la Cuvette	05 547 59 36
Obaka Jean	Chef de bureau Direction Départementale de l'enseignement primaire et secondaire de la Cuvette	06 964 62 79
Onkondo Constante	Enseignante à l'école Impombo, Owando	06 639 20 04
Okemba Marie Françoise	Secrétaire de direction, école Impombo, Owando	06 842 15 98
Akongo Gilbert	Directeur, école Impombo, Owando	06 965 82 90
Nganfouomo Charles	Ministre délégué chargé de la décentralisation et du développement local	

Goma Antoine	Directeur Général de l'Aménagement du Territoire et de la Prospective	
Mitori Romuald	Directeur Général du développement local	
Tati Gyslain	Secrétaire du village Ntandou Ngoma	06 967 87 64
Yelli Edouard	Chef de services Etudes et Planification, Direction départementale de l'enseignement primaire de la Cuvette	05 525 53 63
Lenziki Basile	Inspecteur circonscription Owando I	06 603 26 82
Itoua Claude Ernest	Directeur de l'école 23 mars, Owando	06 418 83 23
Ndinga François	Président du CDGC, Ecole Impombo, Owando	05 025 92 49
Kimpala Gaspard	Directeur de cabinet du Ministre délégué chargé de la décentralisation et du développement local	05 734 49 88
Mohamed Abchir	Représentant Résident Adjoint, PNUD	
Ikoubou Joseph	Conseiller principal au programme/chef de l'unité Gouvernance & résilience, PNUD	
D'Almeida Elliot	Associée au programme, Point focal S&E, PNUD	
Mfouko Moko Alexis	Expert UNICEF	