

# **Les approches sectorielles sont-elles le chaînon manquant d'une articulation cohérente entre les réformes sectorielles et la décentralisation ?**

**Tony Land**

**Volker Hauck**

**Avec le concours de**

**Jaap Bijl, Chantal Dogbé Gnimadi, George Kasumba,**

**Adiza Lamien Ouando, Juan Carlos Aguilar Perales,**

**José Antonio Peres et Stergomena Tax**

## **Document de réflexion N° 49**

septembre 2003



EUROPEAN CENTRE FOR DEVELOPMENT POLICY MANAGEMENT  
CENTRE EUROPÉEN DE GESTION DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT

**Les approches sectorielles sont-elles le chaînon manquant  
d'une articulation cohérente entre les réformes sectorielles  
et la décentralisation ?**

**Tony Land  
Volker Hauck**

Avec le concours de  
Jaap Bijl, Chantal Dogbé Gnimadi, George Kasumba, Adiza Lamien Ouando,  
Juan Carlos Aguilar Perales, José Antonio Peres et Stergomena Tax

Septembre 2003

# Table des matières

PREFACE.....	4
LISTE DES ACRONYMES.....	5
<b>1 INTRODUCTION.....</b>	<b>6</b>
1.1 CONTEXTE ET FINALITÉ.....	6
1.2 REPLACER L'ÉTUDE DANS SON CONTEXTE.....	7
1.2.1 <i>Décentralisation.....</i>	<i>7</i>
1.2.2 <i>Implications pour les programmes sectoriels et les stratégies de réduction de la pauvreté.....</i>	<i>9</i>
1.2.3 <i>Approches sectorielles.....</i>	<i>10</i>
1.2.4 <i>Les approches sectorielles sont-elles le chaînon manquant dans l'articulation entre la décentralisation et les secteurs?.....</i>	<i>11</i>
1.2.5 <i>Coup d'œil sur les régions.....</i>	<i>14</i>
<b>2. ECLAIRAGES DE L'AFRIQUE ANGLOPHONE.....</b>	<b>15</b>
2.1 INTRODUCTION.....	15
2.2 LES ENSEIGNEMENTS DES CAS OUGANDAIS ET TANZANIEN.....	15
2.2.1 <i>Le niveau macro.....</i>	<i>15</i>
2.2.2 <i>Décentralisation : la promesse d'une administration de proximité.....</i>	<i>16</i>
2.2.3 <i>L'introduction des approches sectorielles.....</i>	<i>17</i>
2.3 ARTICULATION ENTRE APPROCHES SECTORIELLES ET DÉCENTRALISATION.....	17
2.3.1 <i>Une relation d'interdépendance régie par les conditionnalités.....</i>	<i>18</i>
2.3.2 <i>Les approches sectorielles comme outil d'appui au processus de décentralisation.....</i>	<i>18</i>
2.3.3 <i>Les approches sectorielles comme frein au processus de décentralisation.....</i>	<i>19</i>
2.3.4 <i>Implications sur la participation de la société civile.....</i>	<i>20</i>
2.3.5 <i>Implications sur la capacité d'élaboration de stratégies de développement.....</i>	<i>22</i>
<b>3. ECLAIRAGES D'AUTRES RÉGIONS : L'AFRIQUE FRANCOPHONE ET LA BOLIVIE.....</b>	<b>24</b>
3.1 INTRODUCTION.....	24
3.2 ENSEIGNEMENTS DES PAYS FRANCOPHONES.....	25
3.2.1 <i>Le niveau macro.....</i>	<i>25</i>
3.2.2 <i>Décentralisation : beaucoup de déconcentration avec un zeste de décentralisation démocratique.....</i>	<i>25</i>
3.2.3 <i>L'introduction des approches sectorielles.....</i>	<i>27</i>
3.2.4 <i>Problèmes soulevés par les approches sectorielles et la décentralisation.....</i>	<i>28</i>
3.3 BOLIVIE : UNE EXPÉRIENCE LATINO-AMÉRICAINNE.....	30
3.3.1 <i>Le niveau macro.....</i>	<i>30</i>
3.3.2 <i>Décentralisation.....</i>	<i>30</i>
3.3.3 <i>L'émergence des approches sectorielles.....</i>	<i>31</i>
3.3.4 <i>Articulation entre approches sectorielles et décentralisation.....</i>	<i>32</i>

<b>4.</b>	<b>DÉCENTRALISATION, RÉFORMES SECTORIELLES ET APPROCHES SECTORIELLES : SUR LA VOIE D'UNE PLUS GRANDE COHÉRENCE POLITIQUE .....</b>	<b>34</b>
4.1	INTRODUCTION.....	34
4.2	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES.....	35
4.2.1	<i>Comprendre la décentralisation .....</i>	<i>35</i>
4.2.2	<i>Réformes sectorielles et approches sectorielles .....</i>	<i>36</i>
4.2.3	<i>Recommandations générales.....</i>	<i>37</i>
4.3	DANS LES ENVIRONNEMENTS QUI ONT DES APPROCHES SECTORIELLES POUSSÉES ET DES PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION POUSSÉS .....	38
4.3.1	<i>Conclusions .....</i>	<i>38</i>
4.3.2	<i>Recommandations.....</i>	<i>40</i>
4.4	DANS LES ENVIRONNEMENTS OÙ LES APPROCHES SECTORIELLES ET LES PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION SONT TOUS DEUX EN ÉMERGENCE.....	42
4.4.1	<i>Conclusions .....</i>	<i>42</i>
4.4.2	<i>Recommandations.....</i>	<i>43</i>
4.5	DANS LES ENVIRONNEMENTS QUI ONT DES APPROCHES SECTORIELLES EN ÉMERGENCE ET UNE DÉCENTRALISATION POUSSÉE .....	44
4.5.1	<i>Conclusions .....</i>	<i>44</i>
4.5.2	<i>Recommandations.....</i>	<i>46</i>
	<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>47</b>

## Remerciements

Les études de pays ont été coordonnées par ECDPM (European Centre for Development Policy Management, Maastricht, Pays-Bas) et confiées à un groupe de collaborateurs d'ECDPM, de consultants et de personnes associées au programme : Jaap Bijl, Chantal Dogbé Gnimadi, Volker Hauck, George Kasumba, Tony Land, Adiza Lamien Ouando, Juan Carlos Aguilar Perales, José Antonio Peres et Stergomena Tax. Les rapports relatifs à chacun des pays étudiés sont maintenant accessibles sur le site web d'ECDPM ([www.ecdpm.org](http://www.ecdpm.org)). Un merci tout particulier à toutes les personnes qui nous ont accordé une entrevue ainsi qu'à tous ceux qui ont pris part au séminaire politique.

Les études, le séminaire politique de suivi et ce document ont été financés par un groupe d'agences de développement. Nous tenons à exprimer notre gratitude au Ministère néerlandais des affaires étrangères (DGIS), au Ministère belge des affaires étrangères (DGCD) et à l'organisation néerlandaise de développement (SNV) .

## Préface

Les approches sectorielles (SWAps en anglais) sont apparues dans les années '90 comme un moyen parmi d'autres de rationaliser l'aide au développement grâce à une amélioration de la coordination entre bailleurs, à une réduction de la fragmentation des efforts et au passage à des cadres politiques et à des mécanismes de mise en œuvre plus larges, définis par les gouvernements. Il s'agissait à travers elles d'appliquer les principes de dialogue, de partenariat équitable et de mise en œuvre d'approches de la coopération au développement définies par le pays lui-même.

Au cours de ces dernières années, la contribution des approches sectorielles à l'amélioration globale des performances des ministères sectoriels, tant en termes de prestations de services de base qu'en termes d'amélioration des relations entre bailleurs et bénéficiaires, a fait l'objet de nombreuses études et analyses d'envergure. On s'est en revanche moins inquiété d'analyser l'influence des approches sectorielles sur les relations entre l'Etat central et le plan local, surtout dans un contexte décentralisé où le pouvoir central est en train de transférer une partie de ses pouvoirs vers l'échelon provincial ou local.

Ce rapport résume les constatations d'une recherche dont l'objectif était de mieux nous faire comprendre la relation entre les approches sectorielles, les programmes sectoriels et les processus de décentralisation dans différents contextes institutionnels. Nous cherchons à y circonscrire le rôle que les approches sectorielles jouent ou peuvent jouer pour réconcilier des objectifs politiques parfois conflictuels entre d'une part une amélioration des prestations de services et d'autre part le développement de processus de gouvernance démocratique plus fermes. Ce faisant, notre étude donne une idée plus précise du rôle que les approches sectorielles peuvent jouer dans la mise en œuvre des objectifs des DSRP dans le contexte de la décentralisation.

Notre document s'appuie sur les constatations d'un travail d'étude effectué dans cinq pays (le Bénin, la Bolivie, le Burkina Faso, la Tanzanie et l'Ouganda) entre avril et novembre 2002, de même que sur une recherche documentaire dans les articles récemment consacrés à la décentralisation et aux approches sectorielles. Notre document se nourrit également des résultats d'un séminaire de politique internationale tenu à Maastricht, aux Pays-Bas, du 1<sup>er</sup> au 3 avril 2003.

De nature exploratoire, notre recherche donne un aperçu de divers environnements décentralisés en évolution rapide. Les conclusions et les recommandations que nous formulons dans notre rapport ne nous font certainement pas oublier la nécessité de suivre constamment ces processus dans leur déploiement concret. Nous espérons néanmoins que les éclairages donnés dans notre rapport aideront les partenaires au développement à assurer une cohérence entre la conception et la mise en œuvre des approches sectorielles, des programmes de réforme sectorielle et des processus de décentralisation.

Le premier chapitre replace l'étude dans son contexte. Nous introduirons les notions de décentralisation et d'approches sectorielles, présenterons les études de cas et proposerons un cadre conceptuel simple à partir duquel nous examinerons la relation entre réformes sectorielles, processus de décentralisation et approches sectorielles.

Aux chapitres deux et trois, nous résumerons les constatations des études de cas effectuées dans les cinq pays précités. Nous y ajouterons d'autres éclairages sur le Mali.

Dans le chapitre quatre, nous tirerons quelques conclusions sur la relation entre réformes sectorielles, décentralisation et approches sectorielles. Et nous terminerons notre propos par une série de recommandations sur la façon d'utiliser les approches sectorielles de manière cohérente et équilibrée pour appuyer les réformes sectorielles et la décentralisation.

Nous invitons les lecteurs intéressés par le détail de ces problématiques et de nos constatations à lire l'ensemble de notre rapport, et plus particulièrement les chapitres 2 et 3. Les lecteurs davantage préoccupés par le côté politique au sens large de notre propos voudront bien se reporter aux chapitres 1 et 4.

## Liste des acronymes

ACDI	Agence canadienne de développement international
ANICT	Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CDMT	Cadres des dépenses à moyen terme
DFID	Department for International Development (UK)
DGCD	Direction générale de la coopération développement (Belgique) / Ministère belge des affaires étrangères
DGIS	Direction générale de la coopération au développement (Pays-Bas) / Ministère néerlandais des affaires étrangères
DSRP <sup>1</sup>	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
ECDPM	European Centre for Development Policy Management
LGDP	Programme ougandais de renforcement des pouvoirs publics locaux
ODI	Overseas Development Institute (UK)
ONG	Organisation non gouvernementale
PAF	Fonds d'action contre la pauvreté
PAP	Programa de Apoyo Presupuestario (PAP/Holanda)
PDDEB	Programme d'éducation de base
PNACT	Programme national d'appui aux collectivités territoriales
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPTTE	Initiative en faveur des pays pauvres très endettés
PVD	Pays en voie de développement
SNV	Organisation néerlandaise de développement
UE	Union européenne
UGP	Unité de gestion de projet
VCG	Viceministerio de Coordinación Gubernamental
VPEPP	Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular

---

<sup>1</sup> NdT : Certains pays d'Afrique francophone préfèrent utiliser le terme CSLP (Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté).

# 1 Introduction

## 1.1 Contexte et finalité

Les bailleurs de fonds et leurs pays partenaires recourent de plus en plus aux approches sectorielles (SWAps, en anglais) pour atteindre des objectifs de développement fondés sur les principes d'intérêt commun, de partenariat équitable, d'appropriation et d'exécution nationales, d'harmonisation entre les bailleurs, de performances et de renforcement des capacités. Non contentes de cadrer une amélioration de la qualité relationnelle de l'aide, les approches sectorielles permettent également de traduire les objectifs des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) en plans opérationnels pouvant faciliter la transition d'une aide de projet vers d'autres formes d'appui budgétaire.

Mais comme on s'est surtout attaché par le passé à considérer le rôle des approches sectorielles au niveau macro et à analyser les relations naissantes entre les gouvernements nationaux et les bailleurs, on a du même coup eu tendance à oublier l'impact des approches sectorielles sur les processus internes de gouvernance. C'est particulièrement vrai pour les relations intersectorielles, de même que pour les relations entre d'une part, l'administration centrale et ses instances déconcentrées ou décentralisées et d'autre part, les acteurs non étatiques.<sup>2</sup> Les pays où les pouvoirs publics se sont engagés sur la voie de la décentralisation s'aperçoivent que les approches sectorielles peuvent avoir une influence considérable sur les relations entre l'Etat central et le niveau local, et donc sur le lieu de décision, sur les liens de redevabilité et sur le rôle des acteurs non étatiques. Les approches sectorielles peuvent aussi bien influencer les interactions entre les programmes de réformes sectorielles et les processus de décentralisation, que promouvoir la coordination intersectorielle nécessaire à la création de synergies dans la mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté.

Certains observateurs s'inquiètent des effets négatifs que les approches sectorielles peuvent avoir, surtout dans le contexte d'une décentralisation démocratique, en privilégiant les institutions centrales au détriment des collectivités locales et en renforçant des processus de planification imposés par le haut, ce qui revient *de facto* à recentraliser les pouvoirs et les prérogatives. D'autres observateurs font en revanche valoir les avantages obtenus grâce à la mise en place d'approches sectorielles, et notamment la disponibilité de niveaux de financement de plus en plus prévisibles pour les collectivités locales.

Dans ce document, nous analyserons la relation qui existe entre les approches sectorielles, les programmes sectoriels et la décentralisation dans toute une série de contextes institutionnels. Nous essaierons de voir dans quelle mesure les approches sectorielles sont à même de cadrer une articulation cohérente entre des programmes de réformes sectorielles et des processus de décentralisation qui, dans la pratique, se déploient souvent en parallèle, parfois en contradiction l'un avec l'autre, mais toujours avec un lien d'interdépendance. A partir de l'expérience des divers pays étudiés, nous recenserons une série de problèmes à considérer et suggérerons quelques moyens de promouvoir la cohérence au niveau de la conception et de la mise en œuvre des réformes sectorielles et des processus de décentralisation.

Notre document s'appuie sur les constats d'un travail d'étude effectué dans cinq pays (le Bénin, la Bolivie, le Burkina Faso, la Tanzanie et l'Ouganda<sup>3</sup>) entre avril et novembre 2002, de même que sur une recherche documentaire dans les articles récemment consacrés à la décentralisation et aux approches sectorielles.<sup>4</sup> Notre document se nourrit également des résultats d'un séminaire de politique internationale tenu à Maastricht, aux Pays-Bas, du 1<sup>er</sup> au 3 avril 2003. Quelque 40 experts, parmi lesquels des stratèges politiques, des praticiens des pays étudiés, des collaborateurs des agences de développement et des chercheurs étaient venus y débattre de ce sujet et formuler des recommandations politiques.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Ce constat apparaît également dans une récente évaluation du CAD consacré à l'appui fourni par les bailleurs de fonds à la décentralisation (CAD, 2003).

<sup>3</sup> Ce travail fournit également certains éclairages sur la situation au Mali, à partir de travaux de terrain récents. Le choix des pays a été motivé primo, par le désir de mettre en évidence une série d'expériences contrastées relevant d'univers institutionnels différents et secundo, par le nombre total d'études que nous pouvions mener compte tenu du budget mis à notre disposition.

<sup>4</sup> Nous avons découvert que bien peu de choses avaient été écrites au sujet de l'articulation entre les approches sectorielles et la décentralisation.

<sup>5</sup> Pour plus d'informations concernant la méthodologie, voyez chaque étude de cas.

Le *premier chapitre* replace l'étude dans son contexte. Nous introduisons les notions de décentralisation et d'approches sectorielles, présenterons les études de cas et proposerons un cadre conceptuel simple à partir duquel nous examinerons la relation entre réformes sectorielles, processus de décentralisation et approches sectorielles.

Aux *chapitres deux et trois*, nous résumerons les constats des études de cas effectuées dans les cinq pays précités. Nous y ajouterons d'autres éclairages sur le Mali.

Dans le *chapitre quatre*, nous tirerons quelques conclusions sur la relation entre réformes sectorielles, décentralisation et approches sectorielles. Et nous terminerons notre propos par une série de recommandations sur la façon d'utiliser les approches sectorielles de manière cohérente et équilibrée pour appuyer les réformes sectorielles et la décentralisation.

## 1.2 Replacer l'étude dans son contexte

### 1.2.1 Décentralisation

Depuis le début des années '90, un grand nombre de pays en développement ont fait de la décentralisation un de leurs objectifs politiques majeurs. Dans de nombreuses contrées d'Afrique, la décentralisation s'inscrit aujourd'hui dans un processus plus large de réforme institutionnelle à laquelle se mêlent également la démocratisation, l'amélioration des performances du secteur public et une priorité pour la gouvernance locale et la réduction de la pauvreté.

Comme le montre suffisamment notre recherche documentaire,<sup>6</sup> il est bien difficile de généraliser les formes et les objectifs de la décentralisation. Il est généralement reconnu que la décentralisation est un sujet relativement flou et intangible. Tous les commentateurs s'accordent à dire qu'il s'agit habituellement d'un processus long et complexe qui répond à différentes préoccupations politiques et dont les défenseurs sont aussi ardents que les opposants sont farouches. Traduire des objectifs politiques en lois, puis en actions n'est guère une sinécure. Les grandes ambitions du début tendent inévitablement à s'évaporer au fil du temps. Le sens donné à la décentralisation varie également d'un pays à l'autre, en raison notamment des traditions administratives. C'est ce qui explique que les pays francophones ne conçoivent pas la décentralisation de la même manière que le monde anglophone.<sup>7</sup>

Les études de cas effectuées pour le compte de cette étude nous montrent diverses expériences de décentralisation dans plusieurs contextes institutionnels.

#### Décentralisation démocratique

Des pays comme *l'Ouganda et la Tanzanie* ont choisi une forme de décentralisation démocratique qui suppose le transfert de pouvoirs et de responsabilités importants aux collectivités locales. Cette décentralisation démocratique est censée donner un coup de fouet à l'offre de services publics de base

#### Encadré 1 : Décentralisation démocratique

*La décentralisation démocratique (devolution, en anglais) est un dispositif ou un processus mis en place par une administration publique, par lequel des instances distinctes sont (progressivement) créées par la loi, en dehors de l'administration centrale, et par lequel des représentants locaux – élus ou désignés par la population – se voient (progressivement) habilités à prendre des décisions dans une série (limitée) de domaines publics et obtiennent (progressivement) un accès à des ressources, qu'ils peuvent utiliser de manière discrétionnaire. Le fondement politique est la localité et les pouvoirs sont cédés. (Adapté de Watson (2002) La décentralisation démocratique poursuit avant tout des objectifs politiques : la refonte du paysage politique via la redistribution des pouvoirs et, ce faisant, le renforcement de la démocratisation et de la participation locale. Il s'agit d'un processus de transformation institutionnelle à long terme mais qui cherche en même temps à améliorer la performance d'ensemble des pouvoirs publics (missions et services essentiels) en rapprochant ceux-ci de leurs administrés.*

<sup>6</sup> Voyez, par exemple, *Public Administration and Development*, vol. 23, no. 1 2003.

<sup>7</sup> Les deux concepts de décentralisation s'appliquent aux régions anglophones, francophones et hispanophones analysées dans ce document, mais avec des nuances terminologiques. Dans la littérature anglo-saxonne, le terme « decentralisation » renvoie en principe à la décentralisation démocratique (devolution), alors que dans les écrits francophones et hispanophones, le terme « décentralisation » renvoie aussi bien à la notion de déconcentration qu'à celle de décentralisation démocratique. Dans ce document, nous utiliserons le terme « décentralisation » de manière générique pour désigner les deux formes précitées, c.-à-d. la déconcentration et la décentralisation démocratique, sachant que le mot français « dévolution » s'emploie dans un contexte tout autre. Dans les pays latino-américains et lusophones, les commentateurs utilisent aussi le terme « municipalisation », qui est fondamentalement une forme de décentralisation démocratique visant à transférer les pouvoirs et les responsabilités vers les municipalités (urbaines et/ou rurales).

efficaces et efficaces et apporter du même coup une réponse aux questions d'équité, de participation et de redevabilité. Par nature, la décentralisation démocratique est un processus de transformation qui remet en cause les relations de pouvoir et les liens entre le niveau central et l'échelon local et qui, du coup, redéfinit le paysage institutionnel d'un pays et son système de gouvernance. La décentralisation démocratique accompagne souvent des réformes sectorielles publiques et des initiatives de renforcement des institutions démocratiques. Elle a donc foncièrement un caractère politique, bien que les motivations politiques puissent varier. On peut y voir un moyen de redistribuer les pouvoirs et de stabiliser le jeu politique en étendant le pouvoir central vers la périphérie au travers de relations de népotisme. C'est souvent la motivation première des gouvernements nationaux. Sinon, la décentralisation démocratique peut aussi être considérée comme un moyen plus pratique de démocratiser le processus de développement et de donner aux pauvres un accès plus direct au processus politique, dans le cadre du plus vaste objectif politique de réduction de la pauvreté. C'est souvent l'intérêt premier des agences extérieures qui en sont arrivées à faire de la décentralisation démocratique une sorte de nouveau paradigme établissant un lien (qui n'est d'ailleurs pas forcément prouvé) entre la décentralisation, la gouvernance locale, le développement durable et la réduction de la pauvreté (Romeo, 2003).

Certains commentateurs estiment qu'à la différence de la première « vague de décentralisation », intervenue juste après l'accession à l'indépendance, cette deuxième vague ne sera pas une lubie : il faut au contraire y voir le signe d'un engagement à plus long terme envers la décentralisation démocratique des pouvoirs (Nielsen, 1999).

En dépit d'une tradition administrative très différente de celle de l'Ouganda et de la Tanzanie, la *Bolivie* a également pris des mesures pour doter les collectivités locales de pouvoirs et de responsabilités non négligeables. A la différence des deux pays d'Afrique anglophone, la décentralisation démocratique n'a pas abouti jusqu'ici à un transfert des responsabilités en matière de mise en œuvre des programmes sectoriels. Elle s'est plutôt déployée comme un processus parallèle, disposant de ses propres canaux de financement. Il ne faut toutefois pas y voir une volonté conceptuelle. Bien que la Bolivie ait adopté des lois sur la déconcentration des fonctions du gouvernement central vers le niveau provincial pour accompagner le processus de décentralisation démocratique, l'absence d'arrêtés d'application finit par éclipser le niveau de gouvernement provincial.<sup>8</sup>

## Déconcentration

Des pays comme le *Bénin* et le *Burkina Faso*, deux pays d'Afrique francophone, ont également adopté des lois de décentralisation dans le cadre d'un plus vaste processus de refonte institutionnelle. Mais dans leur cas, il s'agit surtout d'une déconcentration des pouvoirs de l'administration centrale vers les autorités provinciales et régionales, la décentralisation démocratique des pouvoirs vers les collectivités locales étant relativement limitée. La démarche est pratiquement l'inverse de celle de la Bolivie.

Bien que la déconcentration remette certainement en cause les intérêts et les pouvoirs établis, surtout dans des systèmes administratifs francophones traditionnellement fortement centralisés, elle n'a pas les mêmes effets politiques que la décentralisation démocratique. Elle est avant tout un outil administratif destiné à améliorer les prestations de services, la coordination et le travail de proximité. Elle peut également être un instrument de népotisme pour renforcer le contrôle de l'administration centrale sur la périphérie sans transférer de pouvoirs ni de prérogatives.

### Encadré 2 : Déconcentration

*La déconcentration* est un dispositif ou un processus mis en place par une administration publique, par lequel un service local, un fonctionnaire, un service central ou un ministère se voit déléguer un certain pouvoir de décision ou de réglementation des activités du service. Ce pouvoir peut varier d'un jour à l'autre. Le service ou le fonctionnaire assume la responsabilité des décisions prises vis-à-vis de l'instance centrale. Le fondement politique est la nation et les pouvoirs sont délégués. La déconcentration vise principalement à rendre l'administration plus efficace et à assurer une représentation et une supervision adéquates du gouvernement central aux niveaux provincial et local. La déconcentration est également une stratégie d'amélioration des prestations de service de proximité. La déconcentration se subdivise généralement en deux volets : la déconcentration des ministères sectoriels et la déconcentration du ministère en charge de la déconcentration de l'administration générale. Dans l'idéal, les deux volets de la déconcentration sont mis en œuvre de manière cohérente et en se renforçant mutuellement. Les modalités pratiques de mise en œuvre des politiques de décentralisation montrent qu'il arrive aussi que la déconcentration administrative soit considérée comme un stade intermédiaire dans le développement de structures décentralisées aux niveaux de pouvoir inférieurs.

<sup>8</sup> Bien qu'elle procède d'une tout autre tradition administrative et politique, la situation du Mali est pratiquement identique à celle de la Bolivie, dans le sens où une décision politique avait été clairement prise en vue de créer des structures publiques locales décentralisées pour servir de pierres d'angle au processus de réforme institutionnelle nationale. Comme en Bolivie, le niveau provincial a bien vite été largué par le rythme effréné de la décentralisation démocratique, créant un fossé entre les instances publiques déconcentrées et décentralisées.

## 1.2.2 *Implications pour les programmes sectoriels et les stratégies de réduction de la pauvreté*

Il ressort de notre étude que la *décentralisation démocratique* est souvent associée à un transfert significatif de la responsabilité de mise en œuvre des politiques et programmes nationaux des ministères sectoriels vers les collectivités locales.

Ceci n'est pas sans conséquences – en termes de prestige (professionnel), d'autorité et de sphère de pouvoir – pour des ministères sectoriels habitués à mettre en œuvre leurs propres politiques et programmes. Cela soulève aussi la question de la nature des relations qui devraient exister entre les ministères sectoriels et les collectivités locales. Il peut arriver que les ministères sectoriels rechignent à « laisser filer » leurs responsabilités, ou qu'ils ne soient pas disposés à reconnaître l'avantage comparatif des collectivités locales pour la fourniture des services. Il peut également arriver qu'ils ne soient pas conscients des implications de la loi de décentralisation, et qu'ils n'accordent qu'une faible priorité aux problèmes de gouvernance et de participation pour insister sur la fourniture rapide des prestations de services et sur la réalisation en temps voulu des objectifs de réduction de la pauvreté. Les ministères sectoriels mettent aussi en doute la capacité des collectivités locales à gérer des programmes sectoriels. Le transfert des fonctions leur apparaît parfois comme une tâche trop complexe, nécessitant une supervision supplémentaire de la part d'un ministère de tutelle qui n'en éprouve pas forcément l'envie.

Il ne faut pas oublier non plus que chaque secteur a ses spécificités et que certains d'entre eux, en fonction de leur nature, sont plus faciles à décentraliser que d'autres. Il vaut mieux maintenir certaines fonctions ou certains sous-secteurs d'un secteur donné dans le giron de l'administration centrale plutôt que de s'échiner à les décentraliser dans un contexte probablement hostile. En d'autres termes, les avantages ou inconvénients d'une décentralisation sectorielle dans le cadre d'un plus vaste processus de décentralisation démocratique doivent être soigneusement mesurés à l'aune des spécificités des secteurs, sous-secteurs et fonctions considérés (Brinkerhoff, 2002).

La décentralisation démocratique a également des implications pour les ministères des finances et du plan qui doivent inévitablement renoncer à une partie du contrôle qu'ils exerçaient jusqu'alors sur les finances publiques. De même, le gouvernement et le parlement doivent envisager le transfert partiel de la responsabilité de la mise en œuvre des politiques nationales, dont ils sont en fin de compte redevables, vers des entités autonomes.

Les comptes qu'ils sont supposés rendre aux bailleurs extérieurs s'ajoutent aux raisons qui peuvent amener les ministères sectoriels et centraux à ne pas vouloir déléguer de responsabilités au plan local. L'apparition, en particulier, d'un nouveau type partenariat – récemment mis en évidence dans les DSRP – entre les bailleurs et les pays bénéficiaires, fondé sur le dialogue politique et un engagement de plus en plus marqué envers l'appui budgétaire ne fait que renforcer la nécessité de fixer des objectifs de performance et d'imposer un contrôle financier draconien ; on comprend dans ces conditions que les gestionnaires sectoriels soient d'autant moins enclins à « laisser filer », surtout s'ils ont le sentiment que le niveau local n'est pas à la hauteur.

Toutes ces raisons peuvent être à l'origine de tensions entre les ministères sectoriels et les collectivités locales. Des tensions qui peuvent aboutir à une mise en œuvre incomplète des programmes sectoriels et de la politique de décentralisation ou à la perte de certaines synergies qui auraient pu se mettre en place grâce aux deux processus.

Les processus de *déconcentration*, en revanche, n'exigent pas des ministères sectoriels qu'ils transfèrent la responsabilité de la mise en œuvre des politiques nationales et des plans sectoriels vers les collectivités locales. Les ministères sectoriels continuent d'assumer la responsabilité globale, le ministère des finances exerçant un contrôle strict des processus budgétaires. La question essentielle est de savoir quelle part de responsabilité est déléguée aux administrations déconcentrées en vue de faciliter une meilleure coordination intersectorielle aux échelons sous-nationaux. Les collectivités locales décentralisées sont mandatées pour exercer d'autres responsabilités de développement local, une nette distinction étant faite entre les responsabilités sectorielles gérées par l'administration centrale ou déconcentrée, et les responsabilités de développement local dévolues aux institutions décentralisées.

Les tensions sont également d'une autre nature que dans le contexte de décentralisation démocratique : on est plus souvent en présence de processus parallèles, engagés indépendamment les uns des autres, ce qui peut faire obstacle à une utilisation efficace des ressources, au développement de synergies intersectorielles et à une interaction productive entre des processus de planification ascendants et descendants.

### 1.2.3 *Approches sectorielles*

Dans ces circonstances, les approches sectorielles peuvent s'avérer intéressantes par leur aptitude à atténuer les tensions et les ruptures que nous venons de décrire entre les programmes sectoriels et les processus de décentralisation.

Les approches sectorielles<sup>9</sup> sont apparues vers le milieu des années '90 comme un nouveau moyen parmi d'autres de rationaliser l'aide au développement grâce à une amélioration de la coordination, à une réduction de la fragmentation, au passage à des cadres politiques plus larges définis par les gouvernements et à une amélioration des « prestations de services ».

Une approche sectorielle est un processus, plutôt qu'un plan, par le biais duquel un gouvernement apporte (seul ou avec l'aide de bailleurs extérieurs) un soutien intégré à un programme de dépenses et à une politique sectorielle unique, sous la houlette du gouvernement, en suivant des procédures de gestion et de mise en œuvre communes à l'ensemble du secteur.<sup>10</sup> Ce processus s'accompagne généralement d'initiatives de renforcement des capacités afin d'améliorer les procédures publiques de décaissement et de reddition de comptes. Idéalement, les approches sectorielles devraient améliorer la coordination entre les bailleurs de fonds et entre ceux-ci et le gouvernement et faciliter une large consultation des parties prenantes pour arriver à concevoir des programmes sectoriels cohérents.

L'hypothèse selon laquelle les approches sectorielles favoriseraient une participation plus large à la formulation et à la mise en œuvre des politiques ne s'est toutefois révélée que partiellement vraie. Les premières années de mise en œuvre des approches sectorielles laissent en effet à penser que les délibérations politiques restent du domaine exclusif de l'Etat et que les acteurs non étatiques n'entrent en jeu qu'au stade de la mise en œuvre. Par ailleurs, les approches sectorielles ont tendance à s'orienter vers des processus associant l'ensemble des parties prenantes (Kruse, 2002). Dans la perspective des DSRP – qui prévoient une participation obligatoire des parties prenantes – les bailleurs et les gouvernements sont en outre de plus en plus enclins à associer les acteurs non étatiques à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des approches sectorielles.

Dans notre étude, nous établissons une distinction conceptuelle entre ce que nous appelons d'une part, les approches sectorielles « poussées », lesquelles couvrent à la fois une budgétisation et une planification harmonisées et des dispositifs de mise en œuvre communs, de préférence pilotés par des institutions nationales et, d'autre part, les approches sectorielles « moins poussées », qui peuvent consister en une plate-forme commune de dialogue et de définition des objectifs politiques et des stratégies sectorielles, mais dans lesquelles la mise en œuvre (y compris la budgétisation) n'est pas harmonisée et s'effectue principalement au travers de projets.

---

<sup>9</sup> Il convient de noter que le terme « approche sectorielle » est principalement utilisé par les bailleurs de fonds. Les fonctionnaires des gouvernements hôtes préfèrent parler de plans de développement sectoriel ou de stratégies sectorielles pour lesquels les bailleurs mettent leur argent dans des paniers qui serviront à financer des domaines d'intervention définis de commun accord. Lorsque les bailleurs parlent de l'approche sectorielle de l'éducation en Tanzanie, par exemple, ils se réfèrent au panier servant à financer le plan de développement de l'enseignement primaire, qui n'est qu'un volet parmi d'autres de la stratégie sectorielle du Ministère de l'éducation, aux côtés de l'enseignement secondaire, supérieur et de la formation professionnelle.

<sup>10</sup> Foster, M. 2000. *New Approaches to Development Co-operation: What Can We Learn from Experience with Implementing Sector Wide Approaches?* Centre for Aid and Public Expenditure. ODI. Londres.

### Encadré 3 : Travailler avec des approches sectorielles

Une approche sectorielle tient plus de l'approche que d'un plan précis : elle est sous-tendue par une série de principes qui font valoir l'appropriation nationale, l'exécution nationale et le dialogue politique. Elle repose en outre sur les postulats suivants :

- Le gouvernement est le chef de file du processus de définition du cadre politique et du programme de dépenses du secteur en question.
- Le gouvernement associe l'ensemble des parties prenantes à son action à travers une large participation de la société civile, du secteur privé, des ONG internationales et de la communauté des bailleurs de fonds.
- Les bailleurs s'engagent à réduire la fragmentation de leurs efforts de coopération au développement et à passer d'une approche par projet à une approche par programme (et en fin de compte à un appui budgétaire).
- Les bailleurs mettent en place des dispositifs communs de planification, de mise en œuvre, de décaissement, de rapport et de comptabilité, de préférence inspirés de ceux du gouvernement bénéficiaire, pour contribuer à alléger le fardeau administratif et à renforcer la capacité institutionnelle du pays.
- Le gouvernement et les bailleurs de fonds contrôlent et évaluent régulièrement les résultats et les réalisations du processus.

Il s'agit bien entendu d'un scénario idéal ; dans la réalité, il est rare que l'ensemble de ces principes s'appliquent uniformément. L'approche sectorielle débute souvent par un nombre d'activités limité, qui peuvent ensuite être regroupées dans une approche sectorielle au vrai sens du terme. Les activités choisies peuvent aller de la formulation d'un plan stratégique sectoriel au renforcement de la capacité d'un ministère à élaborer une approche sectorielle en passant par des investissements dans la conception d'un système de gestion financière intégré. On parle alors généralement « *d'actions préparatoires à une approche sectorielle* ». C'est la raison pour laquelle on considère généralement les approches sectorielles comme des processus à long terme.

Les approches sectorielles évoluent à un rythme différent selon les régions. Il y a plusieurs raisons à cela : tout d'abord le fait que les bailleurs soient (plus ou moins) pro- ou carrément anti-approches sectorielles. Dans ce dernier cas, chaque bailleur préconisera sa vision de la fourniture d'aide. Ensuite, les décisions politiques ou les cadres juridiques peuvent empêcher certains pays donateurs de participer à des approches sectorielles. Mais au sein même des partisans des approches sectorielles, il existe diverses écoles de pensée quant aux voies qui permettront de se fier davantage aux systèmes de finances ou de reddition de comptes du secteur public, ou quant à la participation des principales parties prenantes aux processus politiques sectoriels.<sup>11</sup> Les bailleurs adaptent aussi leurs pratiques et leurs actions aux limites fixées par les gouvernements hôtes, ce qui revient souvent à exclure les acteurs non étatiques d'importants processus d'élaboration et de contrôle des politiques. Par tradition, en effet, les gouvernements et les bailleurs ont souvent tendance à gérer les secteurs de manière technocratique plutôt qu'en fonction de critères de gouvernance.<sup>12</sup> Malgré tout, dans certains pays comme l'Ouganda, le gouvernement a invité les acteurs non étatiques à prendre part au débat politique sur l'allègement de la pauvreté. Plus récemment, l'enclenchement des processus de DSRP a intensifié le débat sur le rôle des approches sectorielles dans les régions.

#### 1.2.4 *Les approches sectorielles sont-elles le chaînon manquant dans l'articulation entre la décentralisation et les secteurs ?*

Comme nous l'avons déjà fait remarquer, les approches sectorielles permettent de traduire les DSRP et les objectifs politiques nationaux qui s'y rattachent en plans sectoriels opérationnels à la fois cohérents et intégrés. Quelles sont, dès lors, les implications de la mise en œuvre d'approches sectorielles dans un environnement décentralisé ? Les approches sectorielles sont-elles en mesure de faciliter une meilleure articulation entre les réformes sectorielles en cours et la décentralisation ?

Dans les pays qui connaissent une *décentralisation démocratique*, les approches sectorielles doivent à l'évidence tenir compte du fait que la mise en œuvre des programmes sectoriels sera dans une large mesure confiée à des collectivités locales autonomes. Les approches sectorielles doivent par conséquent lutter contre les tensions qui se

<sup>11</sup> Lavergne, R. et A. Alba. 2003. « *CIDA Primer on Programme-Based Approaches* », Direction générale des politiques, ACDI

<sup>12</sup> Peter Harrold. 1995. « *The Broad Sector Approach to Investment Lending: Sector Investment Programmes* », Document de discussion n°302 de la Banque mondiale, août 1995

créent, par exemple, entre des ministères sectoriels qui renâclent à « laisser filer » leurs prérogatives et des collectivités locales qui s'attendent à assumer l'entière responsabilité de la mise en œuvre sectorielle.

Par contre, dans les pays qui ont mis l'accent sur la *déconcentration* et qui ont enclenché des processus de décentralisation démocratique parallèles et limités, le rôle des approches sectorielles consiste probablement à faciliter le processus de déconcentration et à créer des liens entre le niveau déconcentré et les besoins décentralisés par le gouvernement.

Nous n'avons en réalité qu'une expérience limitée de l'articulation entre les approches sectorielles et la décentralisation. L'incidence de ces approches sur la relation entre les programmes sectoriels et le processus de décentralisation n'a fait l'objet d'aucune étude systématique. Dans le reste de ce document, nous tenterons donc de combler cette lacune en nous intéressant à l'articulation entre les approches sectorielles et le processus de décentralisation dans une série de contextes institutionnels, sur la base d'un cadre conceptuel simple, formé :

- *de programmes de réforme sectoriels* qui visent principalement à renforcer les prestations de services, surtout pour des prestations qui ont une incidence directe sur la réduction de la pauvreté;
- *de processus de facilitation de la décentralisation démocratique*, qui visent à promouvoir une gouvernance démocratique locale propice à la transparence, à la redevabilité et à l'équité dans la définition des politiques, ce qui, à son tour, doit contribuer à améliorer les prestations de services et la coordination intersectorielle ;
- *de processus axés sur la déconcentration des fonctions du pouvoir central/vers les niveaux régionaux ou sous-régionaux*, afin de faciliter la coordination intersectorielle et d'améliorer les prestations de services. Ces processus s'inscrivent parfois dans une stratégie à plus long terme de décentralisation totale des pouvoirs vers les collectivités locales. On retrouve souvent un panachage de déconcentration et de décentralisation démocratique dans les pays francophones, ce qui semble être également le cas en Bolivie.

En fait, il faut considérer les réformes sectorielles et la décentralisation (qu'il s'agisse de décentralisation démocratique ou de déconcentration) comme des processus complémentaires. La pratique montre toutefois que des tensions peuvent se développer entre les deux. Dans ces circonstances, la question essentielle à laquelle nous tenterons de répondre dans ce document est la suivante :

***En rendant les prestations de services plus efficaces et en favorisant la décentralisation, les approches sectorielles peuvent-elles être l'occasion de réconcilier le niveau central et le niveau local du point de vue relationnel ?***

Les données dont nous disposons, surtout du côté anglophone africain, montrent que les approches sectorielles sont surtout appliquées par les ministères sectoriels. Ceux-ci ont par conséquent tendance à adopter des points de vue qui sapent les processus de décentralisation démocratique et renforcent leur propre position, en remettant l'accent sur des systèmes de planification et de budgétisation « imposés par le haut » et en limitant le pouvoir discrétionnaire des collectivités locales sur la gestion des programmes sectoriels. Ce type d'approche sectorielle ne crée pas le lien nécessaire, mais risque au contraire de conduire à une recentralisation des pouvoirs au détriment des collectivités locales et, ce faisant, d'exercer une influence considérable sur les relations entre celles-ci et l'Etat central (Gould, 1999). Du côté francophone, on n'a pas encore pris conscience du rôle que les approches sectorielles pouvaient jouer comme courroies de transmission entre les diverses strates de pouvoir déconcentrées et décentralisées. Cela s'explique essentiellement par le fait que les approches sectorielles y sont un phénomène plus récent que du côté anglophone, et qu'elles se sont en outre employées jusqu'ici à inciter les partenaires de développement à s'entendre sur des stratégies et des politiques sectorielles communes, en accordant peu d'attention aux questions de mise en œuvre.

La même remarque s'applique à la Bolivie, qui s'est bel et bien lancée dans un processus de décentralisation démocratique, mais où les approches sectorielles sont un phénomène récent. D'aucuns craignent que l'incapacité des bailleurs et du gouvernement à coordonner et à harmoniser leurs efforts ne les fasse finalement passer à côté de certaines synergies. Les approches sectorielles pourraient contribuer à enclencher un processus qui intégrerait mieux l'appui macro dans la décentralisation et le développement local.

La recherche d'une réponse à la question essentielle de notre document nous amène à nous poser deux questions complémentaires, l'une sur la participation, l'autre sur le renforcement des capacités :

***Dans le cadre d'un leadership national, les approches sectorielles peuvent-elles faciliter la participation des différentes parties prenantes à la conception, à la mise en œuvre et à la révision des politiques afférentes aux prestations de services et à la gouvernance démocratique locale ?***

Il s'agit en fait d'arriver à ce que les parties prenantes s'approprient davantage l'agenda des réformes, en assignant notamment un rôle adéquat aux instances centrales et décentralisées, aux organisations de la société civile, aux organisations commerciales privées et aux associations sans but lucratif (DfID, 2001).

Certains sont allés jusqu'à craindre que les approches sectorielles ne déplacent le lieu de la décision au niveau du ministère sectoriel et du bailleur, renforçant ainsi les liens de redevabilité entre les gouvernements hôtes et les bailleurs de fonds et affaiblissant les liens de redevabilité entre les gouvernements hôtes et les parties prenantes locales. Il est cependant des cas où les approches sectorielles ont permis à des acteurs non étatiques de participer à la fourniture de services au plan local et à des états des lieux de la pauvreté au plan national. Quelles sortes d'implications cela peut-il avoir pour des collectivités locales qui risquent de se retrouver sur la touche ? Certains commentateurs ont également relevé combien il était difficile pour la société civile et d'autres parties prenantes locales de participer de manière clairvoyante à ce nouveau mécanisme d'aide et de contrebalancer le pouvoir d'influence de l'Etat central (et des partenaires extérieurs) dans la définition des politiques (Benson-von der Ohe et al., 2000).

***Les approches sectorielles peuvent-elles être les portes d'entrée d'un appui au renforcement des capacités qui réponde aussi bien aux besoins des programmes sectoriels qu'à ceux des institutions et acteurs décentralisés ?***

Le renforcement des capacités ressemble trop souvent à un patchwork d'interventions désordonnées que ne sous-tend aucune perspective globale et systématisée. En règle générale, les programmes sectoriels s'accompagnent d'interventions destinées à renforcer la capacité de mise en œuvre des institutions sectorielles, tandis que les processus de décentralisation sont flanqués de programmes de renforcement des capacités relativement indépendants ayant pour vocation, soit d'améliorer les principales compétences techniques et de gestion, soit de relever de plus vastes défis de renforcement institutionnel, notamment en matière de gouvernance, de mise en réseau et de redevabilité. Cette multiplicité d'interventions, qui peuvent être tantôt complémentaires, tantôt redondantes ou antagoniques, se complique du fait que ces interventions sont souvent « assimilées à des projets », c'est-à-dire liées à des programmes d'investissements spécifiques qu'administrent des bailleurs spécifiques, plutôt qu'inscrites dans une stratégie de renforcement institutionnel plus large. En l'absence d'une stratégie de cette nature, capable d'apporter la réponse à la question « des capacités pour qui, et pour quoi faire ? », les différents acteurs institutionnels risquent de se livrer une lutte acharnée – et finalement contre-productive – pour l'obtention des ressources.

Le tableau ci-après schématise quelques aspects de la problématique :

**Tableau 1 :**

<b>Objectif de la stratégie</b>	<b>Améliorer les prestations de services</b>	<b>Décentraliser l'administration centrale</b>	<b>Développer la gouvernance locale</b>
<b>Décentralisation</b>	Accent sur la déconcentration sectorielle	Accent sur la déconcentration administrative	Accent sur la décentralisation démocratique
<b>Participation de la société civile</b>	Pour soutenir la mise en œuvre		Pour soutenir la mise en œuvre et amorcer le dialogue politique
<b>Renforcement des capacités</b>	Accent sur les fonctions techniques et de gestion essentielles à l'amélioration des prestations de services	Accent sur les fonctions administratives essentielles au renforcement de la coordination politique et des synergies intersectorielles	Accent sur des questions de gouvernance plus larges
<b>Prestations de services</b>	Accent sur l'obtention de résultats propres à un secteur indépendamment des autres secteurs	Accent sur la coordination intersectorielle afin de garantir l'efficacité et l'efficacé	Accent sur l'obtention de résultats propres à un secteur dans un contexte intersectoriel
<b>Redevabilité accrue</b>	Accent sur la redevabilité administrative et managériale	Accent sur la redevabilité administrative et managériale	Accent sur la redevabilité politique et sociale
<b>Harmonisation des bailleurs de fonds</b>	Renforcement des capacités et de l'appropriation nationales. Rationalisation de la gestion du secteur au travers d'instruments tels que les approches sectorielles	Peu de soutien de la part des bailleurs et peu d'efforts déployés pour harmoniser les approches	Peu d'efforts déployés à ce jour pour harmoniser l'appui à la décentralisation, bien que quelques approches sectorielles de décentralisation fassent leur apparition

## Le rôle des agences extérieures

Il faut bien reconnaître que la communauté des bailleurs soutient autant la décentralisation que les approches sectorielles, mais que plus souvent qu'à leur tour, ces deux modes d'intervention sont très mal coordonnés. Aussi les conseillers sectoriels considèrent-ils essentiellement les approches sectorielles comme un outil de mise en œuvre des plans du ministère sectoriel et de réalisation d'objectifs macro-économiques plus larges tels que ceux des DSRP. Leur souci premier est d'assurer la fourniture effective des prestations de services et d'atteindre les objectifs sectoriels de réduction de la pauvreté, pas de conjuguer les effets des allocations intersectorielles sous-nationales sur la réduction de la pauvreté.

Dans leur coin, les spécialistes de la décentralisation et de la gouvernance travaillent sur les problématiques de décentralisation en cherchant avant tout à promouvoir une gouvernance démocratique locale qui favorise la transparence, la redevabilité et l'équité dans la définition des politiques, ce qui, à son tour, doit contribuer à l'amélioration des prestations de services. Certains (Romeo, 2003) considèrent néanmoins la décentralisation comme le « parent pauvre » de la relation d'aide entre les bailleurs de fonds et les bénéficiaires, dans la mesure où les enveloppes budgétaires et le temps qui lui est accordé dans les échanges politiques restent modestes au regard du temps et de l'argent consacrés aux programmes sectoriels et aux questions de gestion macro-économique. Qui plus est, le débat sur la décentralisation met surtout l'accent sur la décentralisation démocratique et ne prête que peu d'attention aux problèmes de déconcentration administrative et sectorielle.

Les pays qui dépendent de l'aide courent généralement le risque de voir celle-ci favoriser une centralisation (et une externalisation) des processus décisionnels dans le chef des bailleurs, compte tenu de l'influence que ces derniers continuent d'exercer. Le regard que les bailleurs portent sur les approches sectorielles et la décentralisation peut par conséquent avoir une influence considérable sur ce qui se passe sur le terrain. Cela vaut non seulement pour la relation globale entre l'Etat central et le niveau local, mais aussi pour les orientations finalement prises par la décentralisation, pour le schéma d'appui au renforcement des capacités et pour la participation des acteurs non étatiques. Nous reviendrons sur cet aspect de dépendance lorsque nous analyserons les trois questions précédemment soulevées.

### *1.2.5 Coup d'œil sur les régions*

L'articulation entre les approches sectorielles et la décentralisation aux fins d'améliorer les prestations de services et de renforcer les systèmes de gouvernance démocratique est complexe et se décline de manières très différentes. Nous vous proposons donc de consacrer les deux prochains chapitres à examiner ces dynamiques telles qu'elles se sont déployées en Afrique de l'Est anglophone, en Afrique de l'Ouest francophone et en Amérique latine hispanophone. Ces expériences nous livrent quelques enseignements fondamentaux à partir desquels nous tirerons quelques conclusions générales et échaufferons quelques recommandations sur l'articulation entre ces deux processus et sur la façon dont les approches sectorielles ont pu contribuer à donner du liant à des préoccupations politiques qui s'avéraient souvent divergentes.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Pour rappel, les études de cas ont été réalisées mi-2002 ; elles nous présentent une photo d'un environnement politique en évolution rapide. Par conséquent, certains des constats contenus dans ce rapport ont pu être dépassés par les événements. Nous avons toutefois fait de notre mieux pour actualiser le texte.

## **2. Eclairages de l'Afrique anglophone**

### **2.1 Introduction**

De nombreux PVD anglophones ont entrepris d'ambitieuses réformes politiques et institutionnelles (démocratisation, réforme des services publics et décentralisation) dans l'intention de transférer d'importantes prérogatives aux collectivités locales. Dans le même temps, la plupart de ces pays ont initié des approches sectorielles, surtout dans les domaines de la santé, de l'eau / de l'hygiène publique, des infrastructures routières et de l'agriculture, où on les considère comme des mécanismes prometteurs pour améliorer les performances des pouvoirs publics et pour coordonner les efforts déployés par les bailleurs extérieurs en vue d'apporter les services essentiels et de lutter plus généralement contre la pauvreté. Les approches sectorielles fournissent ainsi un cadre permettant de traduire les objectifs des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) en plans opérationnels.

C'est dans ce « contexte décentralisé » que les gouvernements bénéficiaires, les bailleurs de fonds et les parties prenantes locales doivent trouver le moyen de concilier des objectifs parfois contradictoires entre d'une part, les prestations de services et d'autre part, le développement de la gouvernance locale. Des questions opérationnelles se posent en effet dès lors qu'il s'agit de concilier les missions de service public avec un agenda de réformes qui voit dans les pouvoirs publics locaux les principaux artisans de la mise en œuvre des programmes sectoriels. L'inquiétude est à son comble lorsque les pouvoirs locaux sont pressés par le politique de déboursier les fonds le plus rapidement possible pour répondre aux attentes d'un service amélioré, alors que leurs capacités et leurs structures de gouvernance sont trop faibles pour permettre cette mise en œuvre rapide. Cette pression se double souvent de celle des bailleurs, qui veulent que les fonds soient décaissés dans un laps de temps donné pour des actions précises de lutte contre la pauvreté.

Dans ce chapitre, nous verrons en quels termes ces problèmes se posent en Tanzanie et en Ouganda, deux pays qui sont « en voie de décentralisation » et où les approches sectorielles deviennent un instrument essentiel de gestion des programmes sectoriels et de cadrage de la mise en œuvre des DSRP. L'Ouganda et la Tanzanie nous donnent des éclairages intéressants sur l'interaction entre les approches sectorielles et la décentralisation.

### **2.2 Les enseignements des cas ougandais et tanzanien**

Situés en Afrique de l'Est, l'Ouganda, petit pays enclavé et montagneux et la Tanzanie, pays à la superficie nettement plus grande et disposant d'un vaste littoral, partagent une frontière commune autour du Lac Victoria. Toutes deux anglophones, ces anciennes colonies ont hérité d'un système d'administration publique inspiré de la tradition britannique. L'histoire qui a suivi leur accession à l'indépendance est en revanche bien différente : pacifique et surtout connue pour son expérimentation du socialisme africain dans le cas de la Tanzanie, turbulente et violente, marquée par la tyrannie, la dictature et la guerre civile dans le cas de l'Ouganda.

La Tanzanie comme l'Ouganda ont adopté une législation qui va très loin dans le transfert des pouvoirs et des responsabilités de l'Etat central vers les élus locaux. Les deux pays ont également jeté leur dévolu sur les approches sectorielles comme principal mécanisme de gestion des réformes sectorielles et d'harmonisation de l'aide extérieure. Comment ces deux pays ont-ils réussi à utiliser les approches sectorielles pour apporter un équilibre entre les processus de décentralisation et de réformes sectorielles ? A quels types de problèmes ont-ils été confrontés, et avec quelles conséquences ?

#### *2.2.1 Le niveau macro*

La Tanzanie comme l'Ouganda sont des pays pauvres qui continuent de dépendre largement de l'aide extérieure. Les réformes politiques, économiques et administratives entreprises dans le courant des années '90 ont néanmoins été vécues comme des « réussites » qui donnent de plus en plus d'espoir en l'avenir. Une direction et une vision politique fortes, surtout en Ouganda, ont permis d'enclencher une dynamique et une appropriation locale de l'agenda de réformes, tout en jetant les bases d'un partenariat plus franc et plus ouvert avec l'ensemble des bailleurs.

Ces derniers ont de plus en plus foi dans les capacités de la machine politique et administrative du gouvernement et se disent disposés à travailler par le biais de mécanismes d'aide harmonisés, au rang desquels les approches sectorielles et l'appui budgétaire. Qui plus est, les deux pays ont préparé leurs Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), qui fixent le cadre dans lequel les bailleurs de fonds devront aligner leur appui sur les objectifs politiques nationaux, et adopté des Cadres des dépenses à moyen terme (CDMT) que les bailleurs considèrent comme une condition préalable à tout appui budgétaire et sectoriel.

L'Ouganda surtout est cité en exemple pour son DSRP « du terroir », son plan d'action pour l'éradication de la pauvreté (*Poverty Eradication Action Plan, PEAP*) ; il a aussi été le premier pays à accéder à l'initiative PPTE (I et II). La Tanzanie aura été plus lente à la détente, au sens propre du terme : après une période de relations tendues avec les bailleurs de fonds vers le milieu des années '90, le partenariat est à nouveau sur ses rails, suivant la voie tracée par le DSRP et par le cadre à moyen terme dont la Tanzanie s'est dotée pour promouvoir l'appropriation locale et le partenariat au développement (*la TAS, Tanzania Assistance Strategy, stratégie d'assistance à la Tanzanie*). Cadre de développement national cohérent pour la gestion des ressources extérieures, la TAS conjugue les efforts du gouvernement à ceux de la communauté internationale.

### *2.2.2 Décentralisation : la promesse d'une administration de proximité*

Bien que différente par la suite, l'histoire de la décentralisation tanzanienne et ougandaise commence dans les deux cas par l'adoption vers la fin des années '90 d'une législation visant à transférer des pouvoirs importants aux conseils municipaux des villes et des campagnes en matière de fourniture de services de base et de promotion du développement économique local. Dans les deux pays, le but avoué de la décentralisation est d'améliorer les prestations de services et de renforcer la gouvernance démocratique locale. Pour ce faire, les conseils municipaux deviennent compétents en matière de gestion de la main-d'œuvre, de génération de revenus, de planification et de budgétisation.

Le cadrage institutionnel des structures décentralisées n'est toutefois pas le même dans les deux pays. La Tanzanie, par exemple, conserve un niveau administratif régional qui équivaut à une strate déconcentrée de l'Etat central et qui peut assurer le lien entre les autorités décentralisées et l'administration centrale. Ce niveau intermédiaire n'existe pas en Ouganda : les pouvoirs locaux sont en revanche étagés en cinq niveaux allant du district au quartier en passant par la ville et le village.

L'Ouganda a franchi une étape importante en 1997 avec le vote d'une loi relative aux pouvoirs locaux. Il semblerait toutefois que le processus soit en train de s'essouffler, et qu'on ne sache plus très bien qui est en le chef de file. En Tanzanie, le programme de réforme des pouvoirs locaux (LGRP) régit un processus de décentralisation qui a démarré un peu plus tard qu'en Ouganda. Il s'inspire de l'expérience ougandaise, notamment en ce qui concerne la façon de poser les questions de renforcement des capacités et de décentralisation fiscale. Comme en Ouganda, on peut se demander jusqu'à quel point le politique adhère vraiment au processus de décentralisation.

Le programme ougandais de renforcement des pouvoirs publics locaux (LGDP) est un des arcs-boutants du processus de décentralisation ; il essaie de s'attaquer à des problèmes tels que les transferts fiscaux, la redevabilité ou encore le renforcement des capacités par complémentarité. Son approche aura été marquante et aura largement inspiré la stratégie de décentralisation fiscale récemment adoptée par l'Ouganda. La décentralisation fiscale est une problématique essentielle du processus de décentralisation ; elle a été au cœur du débat portant sur la relation entre les approches sectorielles et la décentralisation (cf. infra). C'est une question qui retient de plus en plus l'attention en Tanzanie. Une *cellule décentralisation fiscale* a d'ailleurs été créée tout récemment et des discussions sont en cours sur la clé de répartition des recettes fiscales, en tenant compte de l'instauration d'un Fonds de renforcement des capacités locales calqué sur le modèle ougandais du LGDP.

La poursuite du processus de décentralisation pose des problèmes analogues aux deux pays. Ils doivent notamment :

- Préciser les rôles et responsabilités respectifs des ministères sectoriels et des pouvoirs locaux ;
- Actualiser leur législation sectorielle pour la mettre en phase avec les dispositions de la décentralisation ;
- Elaborer un système adéquat de transfert de la fiscalité qui permette aux autorités locales de s'acquitter de leurs toutes nouvelles responsabilités ;
- Instaurer un leadership crédible et une compétence technique au plan local ;
- Promouvoir une coopération plus étroite entre les autorités locales et les autres parties prenantes locales de la société civile et du secteur privé.

Mais avant tout, les deux pays doivent prouver l'incidence réelle de la décentralisation sur la résorption de la pauvreté.

La gestion d'un processus de réformes aussi ambitieux constitue un véritable défi pour les deux pays. Le processus de décentralisation (et notamment la définition des modalités permettant d'établir un lien entre la réforme des services publics et les DSRP) est éminemment complexe à gérer et les deux pays manquent de capacités pour maîtriser une telle transformation. Ils ont besoin d'un puissant moteur de changement pour fournir le leadership et les orientations nécessaires face aux nombreuses réticences des ministères et, dans le cas de la Tanzanie, des gouvernements régionaux. Les deux pays sont en outre bien conscients du fait que leurs nouvelles structures publiques locales manquent cruellement de capacités, ce qui affecte leur aptitude à se saisir des nouvelles opportunités, à s'acquitter de nouvelles missions et de nouvelles responsabilités et à obtenir des résultats.

### *2.2.3 L'introduction des approches sectorielles*

Les deux pays ont introduit quelques approches sectorielles au cours de ces dernières années. En Ouganda, des approches sectorielles ont été mises en œuvre dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'eau / de l'hygiène publique et de l'agriculture. Elles permettent de traduire les grands objectifs du DSRP/PEAP en programmes sectoriels opérationnels et cadrent l'octroi des subventions au Fonds de lutte contre la pauvreté (*Poverty Action Fund, PAF*), lequel alloue des ressources nationales et extérieures aux secteurs prioritaires du PEAP. Bien qu'un nombre croissant de bailleurs passent dorénavant par les approches sectorielles ou se soient alignés sur celles-ci, quelques bailleurs continuent de fournir un appui par projet aux ministères et aux collectivités locales, en dehors de ce modèle et sur une base bilatérale.

Les approches sectorielles tanzaniennes sont un phénomène plus récent. Le pays s'efforce néanmoins de les appliquer dans les domaines de la santé et de l'éducation. Le programme de réforme des pouvoirs publics locaux, bien que ceux-ci ne constituent pas un secteur stricto sensu, est également traité comme une approche sectorielle. Avec un DSRP finalisé, on attend des approches sectorielles qu'elles jouent un rôle important dans la transposition des grands objectifs politiques en plans de mise en œuvre cohérents regroupant les apports de différents bailleurs de fonds. L'expérience largement participative du DSRP a par ailleurs incité le gouvernement et les bailleurs de fonds à redoubler d'efforts pour impliquer les acteurs non étatiques dans le processus d'élaboration des approches sectorielles. Mais en Tanzanie, et plus encore en Ouganda, les bailleurs qui renâclent à dispenser leurs ressources via le système public ou qui ne peuvent le faire pour des raisons légales, continuent d'apporter leur soutien directement à des projets, indirectement à certains types de projets (ceux menés dans le cadre d'un programme sectoriel, par ex.) ou de panacher l'appui de projet et l'appui de programme.

## **2.3 Articulation entre approches sectorielles et décentralisation**

Les approches sectorielles ont été introduites dans des environnements institutionnels en pleine refonte, à un moment où l'Etat central transférait d'importants pouvoirs et responsabilités aux collectivités locales. Les cas étudiés montrent toutefois que ces deux processus, bien qu'interdépendants, n'ont pas été suffisamment harmonisés. A maints égards, on peut même dire que l'un tire à hue tandis que l'autre tire à dia.

Les gestionnaires des approches sectorielles cherchent surtout à améliorer les prestations de services et à trouver des solutions managériales qui garantissent la réalisation des objectifs de performance du PEAP/DSRP. Cela les amène parfois à négliger la dimension politique de la décentralisation et à traiter les instances publiques locales comme des antennes locales du ministère plutôt que comme des instances autonomes qui ne rendent de comptes qu'aux élus locaux. Les problèmes de capacités locales sont davantage envisagés du point de vue sectoriel que sous l'angle des collectivités locales. A l'inverse, les fonctionnaires en charge de la décentralisation ont tendance à se préoccuper surtout des problèmes de gouvernance et craignent dès lors que l'influence des programmes sectoriels ne fasse capoter le processus de décentralisation, et ne se solde par une recentralisation des pouvoirs et des responsabilités. Un processus de décentralisation démocratique se mue alors rapidement en processus de déconcentration.

Il s'avère bien difficile de formuler des stratégies de renforcement des capacités qui répondent à la fois aux besoins des programmes sectoriels et à ceux du processus de décentralisation. Quant au rôle de la société civile, bien malin qui peut le définir tant que ces tensions persistent.

Bien qu'il ne faille plus convaincre grand monde de la nécessité de réconcilier ces processus, les débats entre bailleurs de fonds et gouvernements hôtes autour de cette question restent jusqu'ici fort limités. L'Ouganda et ses partenaires se sont néanmoins engagés dans un examen plus systématique de cette articulation et commencent à dégager quelques pistes pour instiller plus de cohérence entre les deux processus.

### *2.3.1 Une relation d'interdépendance régie par les conditionnalités*

Convenons tout d'abord qu'il existe une interdépendance entre les approches sectorielles et le processus de décentralisation, liée au fait que la loi exige qu'une part importante des programmes sectoriels soit mise en œuvre via des structures publiques locales. En retour, ces pouvoirs publics locaux dépendent presque entièrement des subventions versées via les budgets sectoriels pour mener ces opérations à bien.

Bien que le lien d'interdépendance soit plus fort en Ouganda, la même tendance se dessine en Tanzanie. En Ouganda, deux tiers du fonds de lutte contre la pauvreté (PAF) – qui est constitué de budgets sectoriels – sont transférés vers les collectivités locales. Le PAF est par conséquent devenu le plus important système de transfert de ressources du pouvoir central vers le pouvoir local et le principal instrument d'acheminement des budgets sectoriels vers le système local. Pendant ce temps, les collectivités locales essaient tant bien que mal d'augmenter leurs recettes locales. Au cours de l'exercice 2000-2001, la Tanzanie n'a transféré que 20 % du fonds de participation commune vers les districts, sous la forme de donations globales, les autres 80 % restant sous le contrôle de l'Etat central. Bien que ce pourcentage soit faible, il équivaldrait néanmoins à près de 75 % des finances publiques locales. Depuis lors, l'Etat central a considérablement augmenté ses transferts dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Pour l'exercice fiscal 2003-2004, les conseils de district ont reçu près de 65% du fonds de participation pour la santé.

En Tanzanie comme en Ouganda, le transfert des budgets sectoriels est soumis à des conditions très strictes définies par le ministère concerné en concertation avec les partenaires extérieurs. Ces conditions précisent les allocations budgétaires, les objectifs de performance et les cahiers de charge techniques auxquels les collectivités locales sont tenues de se conformer.

Si des conditions sont imposées aux collectivités locales, c'est surtout pour assurer la conformité avec les accords conclus entre le ministère sectoriel, le ministère des finances et les bailleurs extérieurs eu égard aux objectifs du DSRP et de l'initiative PPTTE. Le ministère sectoriel y attache d'autant plus d'importance que ce n'est plus lui, mais les collectivités locales qui sont principalement responsables de la mise en œuvre. Craignant aussi que les collectivités locales n'aient pas les capacités suffisantes pour assumer l'entière responsabilité et le contrôle de l'usage des fonds, comme le prévoit la loi de décentralisation, l'Etat central leur impose un contrôle et une supervision très stricts. Il reproche en effet aux autorités locales des carences en planification, en gestion financière et en supervision technique. Et d'accuser les conseillers municipaux d'incompétence, de corruption passive ou d'utilisation des fonds à d'autres fins que celles qui étaient prévues.

L'Etat central déclare qu'il continuera de surveiller de près l'usage des fonds tant que le niveau local n'aura pas développé les capacités adéquates et qu'il n'aura pas prouvé sa transparence et sa redevabilité, même si cela est contraire à l'esprit et à la lettre de la loi relative aux collectivités locales. Il ajoute toutefois qu'il s'agit d'une disposition transitoire, partant du principe que le niveau de contrôle sera progressivement réduit à mesure que s'amélioreront les capacités locales. Les critiques constatent néanmoins qu'aucune limite n'a été fixée dans le temps et que le maintien d'un contrôle de l'Etat central retardera irrémédiablement le processus de décentralisation. Ils ajoutent que, dans les faits, de nombreux gestionnaires de secteurs et spécialistes sectoriels ne connaissent pas la loi de décentralisation et ne se rendent pas compte des effets que leurs actions peuvent avoir sur le processus de décentralisation démocratique.

Au bout du compte, les approches sectorielles sont-elles bonnes ou mauvaises pour le processus de décentralisation démocratique? Le moins que l'on puisse dire, c'est que les avis sont partagés; voici les principaux arguments avancés par les partisans et les détracteurs des ces approches.

### *2.3.2 Les approches sectorielles comme outil d'appui au processus de décentralisation*

Les partisans du système de subventions conditionnelles et du contrôle ministériel qui s'y rattache vous expliquent qu'en réalité, les approches sectorielles facilitent la décentralisation de trois grandes manières :

1. *Un financement accru et prévisible* : les approches sectorielles ont contribué à une augmentation rapide et sans précédent des ressources affectées au niveau local. Bien que l'usage de ces ressources soit assorti de conditions, force est de reconnaître que les collectivités locales disposent, parfois pour la première fois, d'un véritable budget qui leur permet d'assumer leurs responsabilités d'une manière jusqu'alors impensable.
2. *Mise en cohérence sectorielle et définition d'un cadre politique précis* : le financement sectoriel à partir d'une mise en commun des fonds nationaux et extérieurs au travers d'approches sectorielles a contribué à harmoniser et à consolider les efforts et à assurer la cohérence avec les priorités nationales. Il a également commencé à réduire la fragmentation des interventions caractéristique du passé, et réduira progressivement la dépendance des pouvoirs publics locaux vis-à-vis d'apports extérieurs souvent très mal coordonnés. Il a en outre permis de préciser le rôle des administrations locales face à d'autres acteurs locaux tels que les ONG qui, dans de nombreux pays, étaient devenues des succédanés de la fonction publique en l'absence de structures publiques locales crédibles.
3. *Renforcement des capacités ; supervision et aide technique* : on reconnaît souvent aux programmes sectoriels le mérite d'apporter une aide technique ô combien nécessaire au plan local et de concourir ainsi au renforcement de systèmes de planification, de budgétisation, de supervision et de rapport très faibles. Disposant de faibles capacités, les collectivités locales découvrent des procédures, des lignes directrices et des méthodes de travail qui renforceront leurs capacités à long terme. Les conditionnalités peuvent elles aussi contribuer à améliorer les performances locales en obligeant les pouvoirs locaux à se concentrer sur la réalisation des objectifs politiques nationaux et à en rendre compte. Cette discipline participe aussi au renforcement des capacités locales dans le domaine de la gestion par résultats.

La conjugaison de ces facteurs contribue à renforcer les compétences des pouvoirs locaux, leur capacité à servir la population de manière transparente et efficace, à mettre correctement en œuvre la politique nationale, et ainsi participer à la réalisation de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.

### Remarque à propos du principe de subsidiarité

Un autre argument consiste à dire qu'un pouvoir décentralisé n'est pas toujours l'instrument le plus adapté à la mise en œuvre de programmes sectoriels ou de certaines prestations de services et qu'un système de gestion déconcentré convient souvent mieux dans ces cas-là. Dans un tel contexte, le ministère en charge du secteur rechigne à « laisser filer » ses attributions au profit de la décentralisation démocratique. Du côté des bailleurs, certains conseillers sectoriels pensent que les prestations sont plus efficaces et plus rapides lorsqu'elles sont fournies par des antennes locales des ministères sectoriels et qu'il ne faudrait pas compromettre ce système au nom d'un plus large souci de décentralisation démocratique. C'est ici qu'intervient le principe de subsidiarité. S'il est vrai que les responsabilités devraient théoriquement être décentralisées au niveau le plus bas possible, cela ne vaut pas forcément pour toutes les situations et il peut y avoir d'excellentes raisons de maintenir la responsabilité à un niveau plus élevé.

### 2.3.3 Les approches sectorielles comme frein au processus de décentralisation

Les approches sectorielles se voient taxées de déresponsabiliser les collectivités locales en leur déniaient l'indépendance et le pouvoir discrétionnaire prévus par la loi et en muant le processus de décentralisation démocratique en un processus de déconcentration administrative. Les collectivités locales se retrouvent avec un pouvoir discrétionnaire limité, ce qui va à l'encontre de la logique même d'un pouvoir décentralisé et de l'autorité des élus locaux. Bien qu'elles soient issues d'élections locales et qu'elles aient accès aux ressources, ces autorités locales ne sont pas en mesure de contrôler l'affectation de ces ressources. Les questions de gouvernance, d'appropriation locale, de redevabilité, d'équité et de choix sont sacrifiées sur l'autel de la mise en conformité et de l'obtention de résultats rapides sur le court terme.

Les critiques font également remarquer que les élus et les technocrates locaux ne peuvent pas mettre leur grain de sel dans la formulation des stratégies et des politiques sectorielles, ni dans la planification et la budgétisation des programmes, parce que les décisions sont prises par les technocrates de l'Etat central, en concertation avec les bailleurs. Ils ont donc l'impression que les approches sectorielles renforcent un modèle de planification et de budgétisation imposé par le haut, qui attend d'eux la mise en œuvre des programmes définis par l'Etat central et une adhésion aux plans de travail et aux objectifs de performance négociés au centre. Cette situation n'est pas sans conséquences :

- Le niveau local est peu enclin à s'approprier des ressources sur lesquelles il n'exerce pratiquement aucun contrôle.
- L'accès aux ressources du gouvernement central crée une dépendance de plus en plus forte vis-à-vis des ministères sectoriels et incite d'autant moins à générer des recettes locales.
- La centralisation de la planification n'incite guère les autorités locales à impliquer d'autres acteurs de développement local dans la définition des priorités et le repérage des partenariats stratégiques.
- On a tendance à préférer une planification sectorielle cloisonnée à une approche par district ; on rate ainsi diverses possibilités de coopération intersectorielle et de planification par domaine.
- Les conditionnalités imposent un système de reddition des comptes qui fait que les technocrates locaux doivent davantage se conformer aux volontés de l'administration centrale qu'à celles des élus locaux et des administrés.
- L'application de critères de planification standardisés ne tient pas compte des réalités locales et peut conduire à une utilisation inefficace ou inadéquate des ressources.
- Les programmes de renforcement des capacités sont principalement axés sur les besoins d'exécution (c.-à-d. les capacités de gestion basiques des ministères sectoriels et de leurs services de gestion déconcentrés pour une gestion et des rapports financiers efficaces) et non sur le développement de structures publiques locales autonomes.
- Les exigences en matière de rapport, conjuguées à la multiplicité des subventions conditionnelles, surchargent une administration aux capacités déjà réduites et la distraient de ses missions d'exécution. Et lorsque les capacités de l'Etat central sont elles-mêmes faibles, celui-ci est incapable de réagir aux demandes du pouvoir local et met du temps à débloquer les subventions.
- L'appui aux approches sectorielles et aux subventions conditionnelles dépend de groupes d'intérêt qui rechignent à transférer les pouvoirs aux collectivités locales comme le voudrait la loi sur la décentralisation, ce qui provoque des retards dans le processus de décentralisation démocratique.

#### *2.3.4 Implications sur la participation de la société civile*

L'introduction d'approches sectorielles dans des contextes décentralisés a des implications particulières pour les organisations de la société civile, aussi bien nationales que locales. L'interaction entre les deux processus de réforme appelle ces organisations à revoir leurs stratégies, à redéfinir leurs champs d'implication et finalement à se trouver un nouveau rôle dans leur interaction avec le gouvernement national, la communauté des bailleurs et les administrations locales.

Qu'observe-t-on en Ouganda et en Tanzanie? Alors qu'aux dires des gouvernements et des bailleurs, les approches sectorielles devaient ouvrir la porte aux diverses parties prenantes pour la préparation et la mise en œuvre de la stratégie, on s'aperçoit qu'en pratique, cette participation des acteurs non étatiques est restée relativement limitée dans les deux pays. Ceci témoigne dans une certaine mesure de l'hésitation persistante, tant des bailleurs que des gouvernements hôtes, à ouvrir le processus politique aux organisations de la société civile. Il y a aussi des différences au niveau national et local.

L'étude menée en Tanzanie note un accroissement faible, mais constant de la participation des organisations faitières de la société civile au dialogue politique national. Cette évolution s'explique notamment par le DSRP, qui encourage vivement la société civile à s'impliquer davantage dans le débat politique et le suivi de la pauvreté. La société civile s'est par exemple beaucoup impliquée dans la préparation de l'approche sectorielle tanzanienne en matière d'éducation primaire, amorcée après l'adoption du DSRP. Plus récemment, la société civile a été invitée à participer à la révision commune du secteur de la santé, qui a eu lieu en 2002. En Ouganda aussi, la société civile participe au suivi de la pauvreté au niveau national. Cet engagement (principalement subventionné par des agences extérieures) des organisations de la société civile dans le processus politique correspond aussi à une philosophie contemporaine des bailleurs, qui confère à la société civile une mission de veille sociale et de plaidoyer contre la pauvreté.

La participation de la société civile au plan local est d'une tout autre nature. Les organisations de la société civile sont en effet confrontées à un dilemme : soit participer à la gouvernance locale, soit se cantonner à leur domaine traditionnel, celui des prestations de services. Les demandes de financement d'activités locales qui parviennent aux ONG locales et internationales leur demandent de plus en plus d'aider la société civile à mener des actions de plaidoyer en matière de pauvreté, à surveiller les collectivités locales et à s'engager dans des processus de gouvernance en sus de leurs prestations de services. Pourquoi ? Parce qu'une part grandissante des ressources vient de canaux publics subventionnés par les approches sectorielles, ce qui permet aux collectivités locales de diriger le

processus de développement local et d'en confier la mise en œuvre à des organisations de la société civile. Les organisations de la société civile sont dès lors censées cumuler plusieurs fonctions qui ne se marient pas facilement : la mise en œuvre en partenariat avec les collectivités locales, la planification participative et la surveillance de la pauvreté.

La réalité est cependant bien différente, compte tenu de la difficulté qu'éprouvent les organisations de la société civile et les collectivités locales à s'adapter à leurs nouveaux rôles, sans parler de leur répugnance à travailler ensemble et de l'insuffisance des ressources et des responsabilités transférées au plan local. La révision du programme de réforme des pouvoirs publics locaux tanzaniens a constaté que l'application des approches de planification participatives n'en était qu'à ses débuts dans toute la Tanzanie. Il y a aussi quelques exemples d'ONG exécutant des projets pour le compte des pouvoirs publics, même si le cas du district de Same nous livre un intéressant exemple de développement d'un partenariat local entre des conseils de district et des organisations de la société civile.

Dans l'ensemble, la situation est à peu près la même en Ouganda, même si plusieurs initiatives ont été prises pour impliquer plus directement la société civile. Dans deux secteurs, des fonds ont été délibérément assignés pour permettre à la société civile de participer aux prestations de services. Dans le secteur de la santé, le ministère dispose d'une ligne budgétaire dont une partie des fonds est assignée à la fourniture de services par des prestataires non gouvernementaux. Cet argent est envoyé aux districts, où les inspecteurs locaux de la santé publique les distribuent aux prestataires de services. Pendant ce temps-là, dans le secteur de l'eau, le ministère a assigné des fonds pour les acteurs non étatiques opérant dans les zones urbaines.

Lorsque l'Etat central ne prévoit pas ce type d'assignation, les collectivités locales sont peu enclines à travailler avec les ONG locales et le secteur privé. D'après leurs détracteurs, la planification et la prise de décision centralisées qui caractérisent les approches sectorielles font que les collectivités locales ne voient aucun intérêt à planifier avec la population, dans la mesure où les priorités de financement sont déjà fixées. A l'instar de Same en Tanzanie (cf. supra), on trouve quelques exemples de districts ougandais ayant pris des mesures pour promouvoir des partenariats locaux, comme dans le district de Rakai, par exemple, mais ce type de démarche ne verrait généralement pas le jour sans l'intervention d'un bailleur prêt à assigner des fonds pour appuyer ce genre d'initiative locale.

Les organisations de la société civile redoutent de perdre l'accès à leurs financements à partir du moment où les bailleurs passeraient à des systèmes de transfert budgétaire, tels que les approches sectorielles ; elles considèrent l'assignation comme un moyen essentiel de s'assurer qu'une partie des fonds arrivera jusqu'à elles pour des prestations de services sectorielles. La part d'assignations et le nombre de secteurs dans lequel cela se pratique restent relativement modestes. Mais les gouvernements et leurs partenaires de développement prennent conscience de l'incapacité des collectivités locales à répondre adéquatement aux demandes locales de prestations de services. La décision récemment prise par la Tanzanie d'assigner des fonds de mise en œuvre au secteur de l'éducation confirme cette tendance.

Ces modifications au niveau macro laissent à penser que les organisations de la société civile devraient adapter leurs rôles et leurs pôles d'intérêt, et revoir leur stratégie en matière de prestations de services et d'action politique. On note déjà une certaine spécialisation dans les pays étudiés : un groupe d'organisations de la société civile se concentre désormais sur le dialogue politique, le suivi de la pauvreté, la création de réseaux dans le pays et les actions de plaidoyer autour de la pauvreté, afin d'accentuer la pression de la base sur les processus politiques. Sur les quelque 2.500 ONG que compte la Tanzanie, par exemple, une vingtaine se sont regroupées pour former un réseau axé sur ces questions. Les autres organisations fournissent des services soit dans tout le pays, soit dans certains districts ou sous districts.

L'arrivée de nouvelles formes d'aide telles que les approches sectorielles les oblige à définir de nouvelles relations de travail avec les administrations locales et centrale, de même qu'avec la communauté des bailleurs de fonds. Ce changement aura également des répercussions sur leurs propres stratégie et méthode de travail, obligeant même certaines organisations à se restructurer et à acquérir une nouvelle panoplie de capacités (savoir engager un dialogue politique, bâtir des réseaux et des alliances, négocier, se doter d'une capacité d'analyse, etc.). On comprend que la société civile se demande comment elle va pouvoir bénéficier des appuis au renforcement des capacités pour s'adapter à ces changements.

La société civile craint que la centralisation des fonds ne la marginalise, et que tous les projecteurs se braquent sur les besoins des collectivités locales. Réapparaît donc ici aussi la question de l'assignation de fonds pour le renforcement des capacités de la société civile, ce qui nous rappelle que toute stratégie globale de renforcement des

capacités au plan local devrait tenir compte non seulement des besoins des collectivités locales, mais aussi de ceux des acteurs non étatiques.

Conscients de l'aggravation du problème, des bailleurs de fonds, des organisations de la société civile et certains services du gouvernement central ont engagé des discussions afin de réduire la fragmentation de l'appui actuellement fourni à la société civile et de lui apporter un soutien plus systématisé. Les initiatives sont généralement prises au coup par coup et fort peu intégrées au processus de changement général. En Tanzanie, des pourparlers se sont engagés en vue de créer un fonds destiné à financer le renforcement des capacités des ONG. Les autorités tanzaniennes reconnaissent qu'un appui équilibré devrait être apporté à tous les niveaux de la société afin de soutenir la gouvernance et un développement issu de la base. Il n'y a pour l'instant pas d'accord sur la stratégie qui permettrait d'y arriver, ni sur les modalités opérationnelles. Il est toutefois indubitable que certains ont retroussé leurs manches pour améliorer la situation et harmoniser les approches.

### *2.3.5 Implications sur la capacité d'élaboration de stratégies de développement*

Aucun des deux pays n'a défini ce que l'on pourrait appeler une stratégie d'orientation cohérente du renforcement des capacités des collectivités locales, trouvant un juste équilibre entre les besoins des programmes sectoriels et ceux de la décentralisation démocratique.

#### Des capacités pour quoi faire, et pour qui ?

Le rapport ougandais constate que l'élaboration d'une stratégie de renforcement des capacités adéquate s'avèrera difficile tant que le doute planera sur ces questions.

En Ouganda, plusieurs initiatives ont été prises qui risquent de se contredire l'une ou l'autre ou de faire double emploi. Au bout du compte, les collectivités locales se sont trouvées confrontées à une pléthore d'initiatives de renforcement des capacités dont le manque d'orientation stratégique reflétait l'absence de cohérence politique.

Chaque approche sectorielle s'accompagne généralement de mesures visant à former le personnel concerné à la mise en œuvre de l'approche en question et au renforcement des systèmes et des procédures, surtout dans les domaines de la gestion financière, de la planification et du suivi. Ce type d'appui est principalement destiné au personnel du ministère sectoriel concerné, ainsi qu'aux fonctionnaires locaux. Ces mesures d'accompagnement, qui vont de pair avec le transfert des subventions conditionnelles, sont généralement conçues par le ministère afin de répondre aux impératifs de mise en œuvre propres au secteur concerné. En règle générale, ce type de renforcements des capacités se répète dans chaque secteur, selon une conception plus proche du secteur concerné que des besoins intégrés des collectivités locales. En fait, le personnel et les services en charge de la mise en œuvre des approches sectorielles sont considérés comme un prolongement du ministère de tutelle. Tant que l'appui se cantonne aux questions techniques et professionnelles, pas de problème particulier. Les difficultés apparaissent dès qu'on aborde des fonctions de gestion plus larges, qui demandent à être examinées sous l'angle des collectivités locales en tant qu'institutions autonomes.

Dans le même temps, les programmes de décentralisation contiennent des éléments de renforcement des capacités qui visent à renforcer les principales fonctions de gestion des collectivités locales. Ces éléments sont normalement conçus de sorte à permettre aux collectivités locales d'assumer leurs nouveaux rôles et responsabilités, tels que définis par la loi de décentralisation. Ces programmes sont mis en œuvre soit au travers d'un programme centralisé dans le cadre d'une initiative de décentralisation plus large, soit dans le cadre de projets d'appui au district financés par des bailleurs. Ce renforcement des capacités peut également viser, mais dans une moindre mesure, les institutions centrales impliquées dans le processus de décentralisation.

En Ouganda, le programme de développement des pouvoirs publics locaux (LGDP) s'est employé à fournir une assistance plus large, en vue de renforcer les capacités institutionnelles liées à la gestion et à l'administration générales, aux marchés publics, à la gestion financière, à la planification, à la gestion des ressources humaines, aux systèmes informatiques, etc. Il a également essayé de lier la fourniture de cet appui au renforcement des capacités à une amélioration des performances, de sorte à ne pas être uniquement perçu comme un ensemble de droits octroyés par les instances supérieures, mais plutôt comme un système développé à partir d'une série de besoins identifiés localement. L'expérience du programme initial porte toutefois à croire que les districts ne sont pas forcément en mesure de définir leurs propres besoins ; ils ont finalement demandé des cours de formation répondant aux exigences minimales fixées par le programme pour obtenir des ressources supplémentaires.

En fait, l'appui au renforcement des capacités s'est décliné sous une troisième forme, liée à l'aide de projet et à l'administration générale des pouvoirs locaux directement fournies par les bailleurs de fonds à certaines collectivités locales et notamment à des municipalités. Des évolutions récentes laissent à penser que la plupart des bailleurs ont décidé d'acheminer leur appui au renforcement des capacités par le biais d'un système de transfert centralisé calqué sur le modèle du LGDP et ainsi remettre un peu d'ordre dans l'appui au renforcement des capacités. Dans le même esprit, l'UE compte initier un projet d'appui à la formation des collectivités locales au « développement organisationnel » (coordonné par l'Ougandan Local Authorities Association). Ce projet entend renforcer la capacité des collectivités locales à porter un regard plus critique sur leurs missions, objectifs, stratégies et besoins en formation.

En Tanzanie, cette question d'une structuration du renforcement des capacités n'a pas encore fait l'objet d'autant d'attention. Il existe certes de nombreuses initiatives associées au programme de réforme des pouvoirs publics locaux, principalement sous la forme de programmes de formation destinés à relever les niveaux de compétences de différents cadres et fonctions, mais on ne saurait encore parler d'un plan de renforcement des capacités cohérent accompagnant le processus de décentralisation.

Les expériences ougandaises suscitent néanmoins de l'intérêt : d'aucuns ont proposé d'élaborer un schéma analogue au LGDP ougandais, qui conditionnerait l'appui à l'amélioration des performances et dans lequel il incomberait au conseil local de déterminer lui-même ses besoins.

Les acteurs non gouvernementaux n'ont accès aux mesures de renforcement des capacités que de manière limitée et encore ne peuvent-ils compter sur une aide systématique que lorsqu'ils bénéficient d'un financement direct. Sous certaines conditions, les programmes de renforcement des capacités des collectivités locales subventionnés par les approches sectorielles ou par les programmes de décentralisation sont accessibles aux acteurs non étatiques ; mais c'est l'exception qui confirme la règle. Comme nous l'avons déjà dit, la société civile redoute que le passage à des programmes d'appui budgétaire et sectoriel ne lui interdise désormais l'accès à des subsides de renforcement des capacités ô combien nécessaires.

### **3. Eclairages d'autres régions : l'Afrique francophone et la Bolivie**

#### **3.1 Introduction**

La situation en Afrique francophone et dans certaines parties de l'Amérique du Sud est nettement différente de celle que nous venons de voir en Afrique anglophone. Bien que dans ces deux régions, de nombreux pays aient entrepris des réformes institutionnelles, notamment des réformes du secteur public ou un processus de décentralisation, l'ampleur et l'impact des réformes ne sont pas forcément de même nature.

L'administration publique de ces pays répond à une autre tradition, héritée d'un passé colonial différent, et la notion de décentralisation y est tout autre. Les systèmes de gouvernance y sont traditionnellement plus centralisés et hiérarchisés par nature et les structures publiques locales relativement faibles.

Les approches sectorielles y ont été introduites plus récemment, et encore ne peut-on parler d'approches au vrai sens du terme que dans certains cas seulement. Une série de pays ont néanmoins terminé leurs DSRP, ce qui leur a permis de reconnaître en passant la nécessité de poursuivre la réforme sectorielle d'une part, et de parachever les réformes institutionnelles d'autre part, de manière à rendre les objectifs des DSRP pleinement opérationnels.

L'articulation entre les approches sectorielles et la décentralisation est par conséquent d'une autre nature que celle que nous avons vue au chapitre précédent et soulève donc d'autres questions politiques et stratégiques du point de vue de la gestion de la décentralisation et des processus de réforme sectorielle. Dans ce chapitre, nous examinerons les problématiques apparues dans deux pays d'Afrique francophone, le Bénin et le Burkina Faso (avec quelques éclairages supplémentaires du Mali) et dans un pays d'Amérique du Sud, la Bolivie.

Le Bénin et le Burkina Faso nous livrent l'exemple de deux pays qui amorcent lentement le virage de la décentralisation et qui ont commencé à explorer le recours aux approches sectorielles. Ces deux pays sont à un niveau moins avancé que la Tanzanie et l'Ouganda en termes de conceptualisation et de mise en œuvre de la décentralisation et des approches sectorielles. Leurs programmes de décentralisation se caractérisent par leur lenteur et leur morcellement ; autant la position de l'Etat central est clairement en faveur de la décentralisation démocratique, autant on peut s'interroger sur sa volonté de traduire cette politique dans les faits. Alors que la loi de décentralisation leur en offre la possibilité, les approches sectorielles n'ont pas essayé jusqu'ici d'harmoniser les réformes sectorielles au travers de l'administration déconcentrée.

La lenteur et l'opacité du processus de réforme s'expliquent en partie par l'absence d'orientations et le manque de volonté politique des gouvernements nationaux. Mais la communauté des bailleurs porte aussi sa part de responsabilité dans la mesure où il n'y a pas de groupe de bailleurs qui cherche activement à harmoniser ses apports, comme c'est le cas d'une série de pays anglophones. La communauté des bailleurs est au contraire constituée de groupes disparates et « claniques » ayant chacun leurs priorités et leur idée quant au cap que devrait suivre la réforme.

D'autres éclairages nous viennent du Mali, pays également francophone, mais qui a mis la décentralisation démocratique au cœur de son agenda de réforme institutionnelle (un peu comme la Bolivie ; cf. infra) et qui se pose aujourd'hui des questions essentielles quant à l'articulation qui devrait exister entre les secteurs et la décentralisation et quant au rôle des approches sectorielles comme éléments complémentaires du processus de réforme.

Le cas bolivien nous offre un scénario encore différent, à certains égards plus proche de celui du Mali. En dépit d'une décentralisation poussée qui met les municipalités au cœur du processus de développement, on voit nettement de puissantes forces d'opposition chercher à maintenir le pouvoir au centre pour desservir leurs clientèles respectives. Les approches sectorielles sont apparues il y a peu de temps, ce qui explique le peu d'expérience acquise à ce jour. Il est néanmoins manifeste que les approches sectorielles pourraient exercer une influence considérable sur la future mise en œuvre du processus de décentralisation.

## 3.2 Enseignements des pays francophones

Le Bénin comme le Burkina Faso se sont lancés dans des réformes institutionnelles qui prévoient la déconcentration de certains pouvoirs de l'Etat central vers les pouvoirs régionaux et la décentralisation démocratique de quelques pouvoirs vers les collectivités locales. Les approches sectorielles n'ont fait leur apparition que récemment, aussi leur rôle en termes d'appui à la réforme sectorielle et à la décentralisation doit-il encore être déterminé. Quels types de problèmes sont apparus dans ce contexte et avec quelles conséquences ?

### 3.2.1 *Le niveau macro*

Le Burkina Faso et le Bénin sont deux pays d'Afrique de l'Ouest partageant la même tradition politique, juridique, administrative et de finances publiques française. Tous deux ont connu des périodes d'instabilité et de dictature qui se sont achevées au début des années '90. Le Burkina Faso a adopté une nouvelle constitution en 1991 et a entrepris des réformes économiques et administratives dans le cadre de l'ajustement structurel et de la démocratisation. La voie suivie par le Bénin remonte à la Conférence nationale de 1990 qui a marqué la fin de la crise politique, économique et financière. Ces deux pays restent malgré tout parmi les plus pauvres de la planète. Après un passé colonial analogue, le Mali, autre pays d'Afrique de l'Ouest, a connu une période de réforme constitutionnelle au début des années '90. Cette réforme, qui visait à transformer le Mali en une société démocratique, prévoyait l'adoption d'une vaste politique de décentralisation pour essayer de mettre fin à la structure fortement centralisée du secteur public.

Aujourd'hui, le Bénin comme le Burkina Faso ont un président et un parlement élus et un pouvoir judiciaire officiellement indépendant. D'inspiration largement française, l'administration publique demeure fortement centralisée et hiérarchisée, quelques pouvoirs seulement, notamment au niveau des dépenses, étant délégués à des organes administratifs déconcentrés pour les prestations de services. Dans les deux pays, un représentant du ministère en charge de l'administration territoriale représente l'ensemble des ministères sectoriels au niveau déconcentré et est officiellement chargé de la coordination.

Bien que les deux pays aient adopté des programmes de réforme administrative, leur mise en œuvre progresse lentement. Entre-temps, les réformes des finances publiques se poursuivent, avec notamment l'introduction de budgets de programme et d'un cadre des dépenses à moyen terme. A contrario, les dernières évolutions du côté malien semblent indiquer que le gouvernement récemment élu est bien décidé à réformer l'Etat et à parachever la mise en œuvre de la décentralisation amorcée par le précédent gouvernement.

Le Burkina Faso et le Bénin ont récemment finalisé leurs DSRP, qui sont censés cadrer une meilleure coordination de l'aide fournie par les bailleurs. Dans l'ensemble, on note toutefois que la coordination et l'harmonisation entre les bailleurs et les procédures et systèmes nationaux reste limitées, les bailleurs continuant dans une large mesure à fournir une assistance de projets (même si des progrès ont été enregistrés dans l'élaboration conjointe de stratégies sectorielles). Les bailleurs ne sont pas convaincus que les gouvernements aient la volonté et la capacité de diriger et de s'approprier le processus de réforme, aussi hésitent-ils à évoluer avec autant de zèle qu'en Ouganda et en Tanzanie vers des formes d'appui budgétaire ou de programme telles que les approches sectorielles.

### 3.2.2 *Décentralisation : beaucoup de déconcentration avec un zeste de décentralisation démocratique*

Les deux pays ont opté pour la décentralisation en tant qu'élément constituant de l'agenda de réforme adopté dans le début des années '90. Au Burkina Faso, une commission contrôlée par le gouvernement de l'époque a inscrit la décentralisation dans la Constitution de 1991. Au Bénin, la décentralisation était une revendication majeure de la Conférence nationale des forces vives de la nation qui, en 1990, avait mis pacifiquement fin à la « dictature communiste ».

Dans les deux pays, la réforme inclut des éléments de déconcentration et de décentralisation démocratique. Au Burkina Faso, la réforme prévoit trois niveaux de pouvoirs déconcentrés et deux strates de pouvoir décentralisées. Pour sa part, le Bénin a mis en place un dispositif institutionnel plus simple, exigeant un investissement et des dépenses récurrentes minimales : un niveau de déconcentration, où toutes les agences déconcentrées utilisent les

mêmes départements administratifs et un niveau de décentralisation démocratique où 77 communes couvrent l'ensemble du territoire et ont toutes une composante urbaine et rurale.

Sur le plan de la *décentralisation démocratique*, aucun des deux pays n'a accompli de progrès significatif à ce jour. Au *Burkina Faso*, la décentralisation démocratique s'étend uniquement aux 49 communes urbaines qui ont connu des élections municipales en 1995 et en 2000. Du côté rural, il reste encore beaucoup à faire pour préciser la nature exacte des communes et de leurs relations avec les instances supérieures. Les conseils régionaux ne devraient pas être opérationnels avant 10 ans et des élections communales sont prévues en 2005. Au *Bénin*, Des élections municipales ont eu lieu pour la première fois dans les 77 communes en décembre 2002.

Sur le plan de la *déconcentration*, des dispositions ont été prises par les deux pays en vue d'accroître les pouvoirs de coordination horizontale et verticale des représentants régionaux du gouvernement, mais peu de progrès ont été enregistrés à ce niveau. A de rares exceptions près, les ministères sectoriels n'ont pas encore pleinement appréhendé les conséquences de la déconcentration, tant au sein de leur propre secteur qu'entre les différents secteurs. Au *Burkina Faso*, la récente introduction de régions administratives dirigées par un gouverneur et de régions uniformes pour les ministères sectoriels marque une étape importante dans la déconcentration de l'Etat central et crée des conditions qui facilitent la coordination intersectorielle et le développement régional. La nature exacte des relations entre toutes ces structures et de leur mode de financement reste toutefois assez vague. Jusqu'en 2002, chaque ministère avait son propre découpage régional et parfois des sièges différents pour ses agences déconcentrées.

Au *Bénin*, le Préfet (représentant du gouvernement au niveau du département) sera en principe l'ordonnateur délégué à l'ensemble des crédits alloués aux agences sectorielles déconcentrées ; il aura un pouvoir officiel de coordination et agira au nom de l'ensemble des pouvoirs publics. Cette disposition vient d'entrer en vigueur. Le Préfet est également censé présider deux instances départementales consultatives et de coordination, l'une d'elles étant notamment composée de représentants des maires et des conseillers communaux, d'un représentant de l'association départementale des producteurs et d'un représentant de la fédération départementale des associations de parents d'élèves.

Au *Mali*, le processus de décentralisation est également un mélange de décentralisation démocratique et de déconcentration. A la différence du Bénin et du Burkina Faso, le Mali a introduit rapidement la décentralisation démocratique à travers tout le pays sans phase pilote initiale. Ce choix résulte en partie des violents troubles politiques qui ont secoué le Nord du pays en 1992, lorsque les Touaregs ont revendiqué une forme d'autonomie régionale. La décentralisation démocratique malienne cherche à accompagner un mouvement de changement sociétal issu de la base, dans lequel les collectivités locales sont l'expression de la volonté populaire. Au titre des lois de décentralisation, la population choisit et contrôle ses représentants locaux lesquels, à leur tour, dirigent et contrôlent l'administration locale.

En revanche, et comme dans les autres pays, le processus de déconcentration malien a pris du retard. Le renforcement de ce processus, de même que la consolidation de la planification et de l'exécution horizontales et verticales apparaissent comme les principaux défis que le pays doit relever.

Au Burkina Faso comme au Bénin, les efforts de décentralisation bénéficient du soutien d'un grand nombre de bailleurs. S'inspirant des expériences menées dans les pays anglophones et des processus de décentralisation dans leurs propres pays, de nombreux bailleurs ont eu tendance à se focaliser sur les questions de décentralisation démocratique et ce, malgré le manque d'engagement du côté du gouvernement. Seule une poignée de bailleurs, comme la France et l'Allemagne au Bénin et la France, l'Allemagne, le Canada, le Danemark et la Belgique au Burkina ont activement soutenu le processus de déconcentration administrative. Dans l'ensemble, le soutien à la décentralisation reste fragmenté, avec peu d'orientations politiques ou stratégiques du côté du gouvernement. Les bailleurs de fonds continuent de soutenir un large éventail de projets menés par divers acteurs institutionnels, qu'ils soient déconcentrés ou décentralisés. Ce soutien, qui se traduit par une assistance technique et financière, y compris dans la coopération municipale, s'organise généralement sur une base bilatérale et génère ses propres approches, procédures et conditions.

La situation est quelque peu différente au Mali, où un groupe de bailleurs a désormais mis ses ressources en commun pour apporter une aide financière à des collectivités locales qui souhaitent subventionner des projets de développement et pour leur fournir une assistance technique complémentaire. Ce programme, connu sous le nom de « Programme national d'appui aux collectivités territoriales » (PNACT) est devenu l'une des principales sources de financement des collectivités locales (cf. infra pour plus de détails).

### 3.2.3 L'introduction des approches sectorielles

Ni le Bénin ni le Burkina Faso n'ont d'approche sectorielle poussée. En concertation avec certains bailleurs, les deux pays ont néanmoins commencé à développer une série de stratégies sectorielles (dans le domaine de l'éducation et de la santé, par exemple) et transversales (pour la gouvernance et le développement rural, par exemple). Cette harmonisation de la planification ne s'étend toutefois pas au stade de la mise en œuvre, où chaque bailleur élabore en général ses propres programmes avec le gouvernement. Conséquence : la majeure partie de l'assistance se poursuit sous la forme de projets individuels peu coordonnés, d'où une fragmentation considérable des efforts.

Au *Bénin*, le gouvernement et les bailleurs envisagent officiellement le passage à un appui budgétaire, mais il y a de sérieuses réticences internes et externes par rapport aux approches sectorielles. Bien que la gestion macroéconomique en général et la gestion des finances publiques en particulier se soient améliorées, les bailleurs ne sont pas encore disposés à mettre leurs ressources en commun. Les seules exceptions à cette règle sont le Danemark, qui essaie d'intégrer toutes ses contributions dans le secteur agricole et l'Allemagne, qui est d'accord sur le principe, mais veut procéder étape par étape. La coopération française et la Banque mondiale sont également d'accord sur le principe, mais en pratique apportent chacune leur appui spécifique. Cette tendance a récemment changé avec la formulation par la Banque mondiale d'un nouveau programme d'appui, suite à la finalisation du DSRP. Ce programme, dont la mise en œuvre sera principalement confiée à des organismes publics, prévoit des dispositifs de renforcement des capacités et cherche à formuler des programmes sectoriels pour en arriver finalement à de l'appui budgétaire.

Le Danemark, les Etats-Unis et les Pays-Bas ont tous acquis une certaine expérience des missions conjointes de définition, de programmation, de contrôle ou d'évaluation des politiques au travers de l'appui au DSRP. Le gouvernement préfère négocier avec les bailleurs au cas par cas, dans la mesure où il n'y a pour l'instant ni volonté politique, ni volonté administrative d'intégrer l'appui financier et technique des bailleurs dans un cadre global.

La situation est pratiquement la même au *Burkina Faso*, sauf que la coordination du secteur public y semble généralement mieux organisée. Le gouvernement tient beaucoup à améliorer la coordination entre bailleurs mais y voit un processus graduel et à long terme qui doit tenir compte des différences de philosophie, d'approches, de procédures et de modalités d'intervention de plus d'une quarantaine de partenaires.

On note un début de convergence entre les interventions des bailleurs de fonds dans le secteur de l'éducation et du développement rural. Dans les deux cas, des procédures communes ont été définies, mais doivent encore être adoptées. Pour l'éducation, l'idée serait d'adopter les procédures gouvernementales à l'issue d'une première phase de quatre ans, mais le plan d'action y afférent est seulement en cours d'élaboration. On prévoit aussi un renforcement des capacités du Ministère pour l'éducation de base dans le domaine de la gestion financière, du budget, des marchés publics, du contrôle, de l'évaluation et de la coordination des bailleurs. La coordination des bailleurs instaurée à l'origine par les membres de l'UE de manière informelle s'est progressivement élargie à l'ensemble des bailleurs du secteur et est désormais formalisée. Le chef de file de cette coordination, le Canada, représente l'ensemble des bailleurs de fonds dans le dialogue politique avec le gouvernement. Il considère qu'un climat de confiance et de partenariat existe désormais et qu'il y a une volonté croissante d'harmoniser les interventions. On est en train de préparer un cadre formel pour la coordination entre bailleurs, qui sera signé par la plupart d'entre eux et le ministère (voyez l'encadré 4).

de la Phase 1, les bailleurs auront harmonisé leurs procédures et seront prêts à franchir le pas de l'appui budgétaire direct. C'est un ajustement difficile pour

#### **Encadré 4 : Approche sectorielle dans le domaine de l'éducation au Burkina Faso**

Le Programme décennal de développement de l'éducation de base (PDDEB) est subventionné au titre d'une approche sectorielle et reçoit un appui budgétaire direct de la Banque mondiale, de l'ACDI et des Pays-Bas, qui ont accepté de mettre leurs fonds dans un panier commun. Ces bailleurs et le Ministère de l'Education sont tombés d'accord sur une série de procédures administratives, sont convenus de financer un plan annuel du gouvernement et non plus des plans de projets, et ont instauré des mécanismes d'évaluation et de suivi. D'autres bailleurs comme la France, l'UE et la Suisse ont accepté de mettre prochainement leurs œufs dans ce même panier.

Le Ministère de l'éducation de base et de l'alphabétisation de masse élabore chaque année un plan national intégré, dans lequel il recense ce qui peut être couvert avec les fonds de l'Etat, ce qu'il aimerait voir subventionné par les fonds mis en commun, et ce qui pourrait être financé par d'autres bailleurs.

On espère qu'à l'issue de la Phase 1, les bailleurs auront harmonisé leurs procédures et seront prêts à franchir le pas de l'appui budgétaire direct. C'est un ajustement difficile pour toutes les parties concernées, et bien qu'elles s'y emploient toutes, agir ensemble est une lutte quotidienne. La transition est un processus qui demande énormément de temps.

toutes les parties concernées, et bien qu'elles s'y emploient toutes, agir ensemble est une lutte quotidienne. La transition est un processus qui demande énormément de temps.

Tant que les conditions permettant de passer à des approches sectorielles et à des mécanismes d'appui budgétaire ne se seront pas améliorées, les programmes sectoriels continueront de ressembler à une juxtaposition de projets, caractérisés par la diversité des règles d'approvisionnement appliquées par les bailleurs et par une forte ingérence de ces derniers à tous les niveaux de la gestion du programme, quels que soient leurs beaux discours sur l'appropriation et le partenariat.

La situation est quasiment la même au Mali, où le seul véritable exemple d'approche sectorielle est le programme national d'appui aux collectivités territoriales (PNACT) pour lequel une série de bailleurs ont mis leurs ressources en commun. Toutes les autres approches sectorielles en sont encore au stade de la formulation de la stratégie, sans grand suivi opérationnel.

### *3.2.4 Problèmes soulevés par les approches sectorielles et la décentralisation*

A l'évidence, le Bénin et le Burkina Faso ont une expérience de la décentralisation et des approches sectorielles bien différente de celle de l'Ouganda et de la Tanzanie. Les approches sectorielles y sont encore à l'état embryonnaire, et la décentralisation démocratique à ses (futurs) premiers pas. Les types de problématiques évoquées dans le contexte anglophone, à savoir la relation entre les deux processus et surtout la tendance centralisatrice des approches sectorielles dans le cadre de processus de déconcentration ainsi que leurs conséquences sur les prestations de services et le développement d'une gouvernance locale, n'ont pas cours dans le contexte francophone.

Dans le contexte francophone, le principal problème tient à la non-exploitation des possibilités de synergies entre la déconcentration et les approches sectorielles. Les problèmes de conflit n'apparaîtront probablement pas tant que les transferts de ressources vers les collectivités locales ne seront pas plus significatifs. Or ce n'est ni pour demain, ni pour après-demain, tant que la responsabilité des programmes sectoriels restera entre les mains de l'Etat central.

L'expérience malienne nous révèle un autre problème. Au Mali, la mise en place d'une structure parallèle pour acheminer les ressources des bailleurs vers les collectivités locales aura indubitablement permis d'accroître les ressources mises à la disposition de celles-ci et à améliorer la coordination entre bailleurs. Elle aura également permis d'éviter l'opposition de plusieurs ministères sectoriels à la décentralisation des ressources humaines et financières vers les collectivités locales. Mais ce système aura aussi eu pour effet de déconnecter le processus de décentralisation démocratique des processus de déconcentration ou de réforme sectorielle, y compris des approches sectorielles, la nouvelle structure ayant quelque peu éclipsé ces deux processus.

Il y a, par nature, une nette distinction entre les contextes anglophone et francophone. Dans l'environnement anglophone, les pouvoirs et les prérogatives font l'objet de tensions parce que les ministères sectoriels sont tenus d'agir au travers des institutions décentralisées. Le flou qui entoure les mandats, les rôles et les responsabilités font qu'aussi bien l'Etat central que les collectivités locales s'estiment responsables de la gestion des programmes sectoriels. Cette confusion n'existe pas dans les pays francophones : la responsabilité première des programmes sectoriels incombant à l'administration centrale, la seule question qui se pose est de savoir dans quelle mesure celle-ci déconcentre ses pouvoirs vers les niveaux provincial et régional.

#### **Des politiques gouvernementales ambiguës**

La position officielle des gouvernements béninois et burkinabé reste pour le moins ambiguë, s'agissant de l'introduction des approches sectorielles. Si la présence des bailleurs de fonds à la table de négociation des politiques et des stratégies sectorielles constitue un progrès, force est de constater un manque de volonté dans l'harmonisation des modalités de mise en œuvre. Le rôle que les approches sectorielles pourraient jouer dans le contexte plus large des réformes sectorielles, financières, administratives et politiques n'a pas été explicité.

De même, on ignore dans quelle mesure le gouvernement est décidé à mener le processus de décentralisation jusqu'au bout, qu'il s'agisse de déconcentration ou de décentralisation démocratique. Les objectifs politiques, eu égard notamment au rôle que la décentralisation serait amenée à jouer dans la fourniture des services et le développement d'une gouvernance locale, n'ont pas été explicités. Le niveau d'intervention des pouvoirs publics décentralisés dans la conception, la mise en œuvre et le contrôle des politiques sectorielles est tout aussi vague.

Bien que les deux pays aient adopté leur DSRP, ils n'ont pas vraiment exploré tous les domaines où les approches sectorielles et la décentralisation (déconcentration ou décentralisation démocratique) pourraient contribuer à sa mise en œuvre. Dans le même ordre d'idées, les synergies qui pourraient être créées entre les deux processus afin d'améliorer les prestations de services et / ou de renforcer la gouvernance locale n'ont pas non plus reçu toute l'attention méritée.

Le Mali, en revanche, s'est rendu compte que la réforme de l'Etat devait tout englober, c.-à-d. coordonner la « décentralisation démocratique » et la déconcentration et assurer une approche harmonisée du point de vue des procédures, des lignes directrices, de l'affectation des ressources humaines, etc. On considère aujourd'hui que le processus de décentralisation a beaucoup insisté sur la décentralisation démocratique et la présence au niveau local, mais a négligé l'interfaçage entre les niveaux central et local. Pour rapprocher l'action des ministères sectoriels de celle des autorités décentralisées, les niveaux régionaux et sous-régionaux sont désormais considérés comme des éléments essentiels à l'avancement du processus de réforme et à la poursuite de la mise en œuvre de la décentralisation via les canaux officiels des collectivités locales. Si l'intérêt marqué par le gouvernement pour le renforcement des échelons déconcentrés témoigne certainement d'une aspiration à un développement plus coordonné et plus harmonieux, il témoigne aussi d'une prise de conscience du risque de marginalisation des ministères sectoriels aux dépens des nouvelles structures et des mécanismes de financement qui les accompagnent.

### Manque de cohérence dans les stratégies d'appui des bailleurs

La plupart des bailleurs soutiennent aussi bien des programmes sectoriels que des initiatives de décentralisation, mais rarement de manière cohérente et coordonnée. Comme nous l'avons déjà dit, bien que les stratégies sectorielles commencent à afficher des éléments de coordination, celles-ci continuent d'être mises en œuvre selon des schémas de projets habituels. La même remarque vaut pour l'appui à la décentralisation. D'où une approche en ordre dispersé qui aboutit parfois à rater des occasions ou à mener des actions contradictoires ou qui font double emploi.

Bien que plusieurs bailleurs et le gouvernement se soient attelés au développement de politiques et de programmes sectoriels (dans le secteur de l'éducation au Burkina, par exemple), cette coopération n'a pour l'instant guère été suivie de l'élaboration de dispositifs communs de mise en œuvre ; les bailleurs continuent de soutenir des initiatives sectorielles sur une base bilatérale.

S'agissant de la décentralisation, il n'y a apparemment pas d'analyse stratégique des possibilités de corrélation entre les processus de décentralisation et de déconcentration en vue d'améliorer les prestations de services. La même remarque s'applique au renforcement des capacités, où l'assistance technique, les formations et autres activités corollaires sont fournies à certaines municipalités ou communes à titre individuel et en l'absence d'une vision stratégique plus large.

Au Mali, la fragmentation de l'aide des bailleurs et la diversité des approches font partie de la liste habituelle des problèmes. Des efforts ont toutefois été entrepris (comme nous l'avons vu précédemment) en vue d'harmoniser l'appui aux collectivités locales au travers du PNACT. Comme nous l'avons également fait remarquer, d'aucuns s'inquiètent que cette approche n'ait finalement abouti à créer une structure parallèle qui déconnecte la décentralisation démocratique des processus de réforme sectorielle.

En outre, le type de mise en commun créé au travers du PNACT n'a pas d'équivalent au niveau sectoriel. Que ce soit au niveau central, ou au plan régional ou local, l'appui sectoriel continue en grande partie de se faire au travers d'une logique de projet qui ne permet au gouvernement ni de s'approprier ni de contrôler l'acheminement des fonds. La plupart des bailleurs font néanmoins valoir qu'il serait vain d'adopter des modalités de mise en œuvre communes telles que les approches sectorielles ou l'appui budgétaire tant que des stratégies et des politiques sectorielles n'auront pas été définies de commun accord, ce qui n'est pas encore forcément le cas.

### Une remarque à propos du renforcement des capacités et de la participation de la société civile

Dans les approches sectorielles, les programmes de renforcement des capacités sont généralement axés sur la formation et l'assistance technique afin de renforcer la capacité de gestion nationale des politiques et des programmes. Avec la décentralisation, le Burkina comme le Bénin ont reconnu que ce processus devait dès le départ s'accompagner d'un renforcement des capacités. Grâce au soutien des bailleurs, les deux pays ont mis en place divers programmes d'appui, de formation et d'assistance technique. Aucun des deux n'a toutefois envisagé de suivre une approche empirique de la performance, inspirée du LGDP ougandais.

La société civile est associée à la mise en œuvre des programmes sectoriels en tant qu'ONG prestataires de services ou qu'organisations communautaires de base, autour d'équipements collectifs tels que les écoles et les dispensaires. Les ONG revendicatives ou de lobbying sont rares. La participation se pratique comme une sorte de rituel dans presque tous les processus importants de formulation stratégique. Il y a très peu d'exemples de véritable participation à la gestion et à la mise en œuvre.

Après consultation des acteurs non étatiques, certains bailleurs se sont récemment aperçu que la création de mécanismes structurés favoriserait la participation de la société civile aux grands processus politiques. La première étape consistera à dresser la carte des acteurs non étatiques, à déterminer le type d'appui nécessaire et à améliorer l'interaction et la structuration du monde associatif.

### **3.3 Bolivie : une expérience latino-américaine**

#### *3.3.1 Le niveau macro*

L'expérience bolivienne nous apporte un éclairage complémentaire sur l'articulation entre les approches sectorielles et la décentralisation dans un pays sud-américain fortement dépendant de l'aide. Enclavée, la Bolivie compte plus de 3.000 km de frontières communes avec ses cinq voisins : le Brésil, le Paraguay, l'Argentine, le Chili et le Pérou. Plus de 60% de sa population est d'origine indigène ; l'espagnol, l'aymara et le quechua sont les trois langues officielles de ce pays, qui figure parmi les plus pauvres de la région, avec un revenu annuel par habitant inférieur à 1.000 dollars US, bien que ce chiffre masque une répartition relativement inégale des revenus.

La Bolivie est un cas intéressant. Après avoir choisi la voie démocratique en 1982, le pays s'est lancé dans une série de réformes ambitieuses dès 1985. La plus remarquable d'entre elles est la loi sur la participation populaire (entrée en vigueur en 1994), qui place la décentralisation au centre du cadre de gouvernance du pays.

Le pays continue de dépendre largement de l'aide extérieure. Par ailleurs, le relèvement du niveau de coopération internationale dans les années '90 a ouvert la porte à la formulation d'une série de stratégies sectorielles en vue d'accroître la coordination et la coopération gouvernement / bailleurs et bailleurs / bailleurs, notamment au travers de procédures plus harmonisées et de l'introduction d'un appui budgétaire macro-économique et sectoriel.

Le processus de décentralisation de ces huit dernières années s'est attaché à instaurer des conseils municipaux élus localement ; aujourd'hui, les autorités municipales sont considérées comme des acteurs essentiels du processus de développement du pays. Ce processus a été complété par la loi sur la décentralisation administrative (1995), qui a défini le rôle des instances régionales (Prefecturas) et jeté les bases de la déconcentration sectorielle vers ces instances régionales et les collectivités locales. La loi sur le dialogue national de 2001 a fourni une assise solide à la formalisation d'une participation citoyenne aux affaires publiques et à la dotation des collectivités locales et s'est inscrite dans le processus de préparation du DSRP bolivien, également achevé en 2001.

#### *3.3.2 Décentralisation*

Après une longue période d'administration fortement centralisée, la décentralisation démarre officiellement avec les élections municipales de 1987. Il aura toutefois fallu attendre sept années de plus pour que ce processus reçoive un véritable élan avec l'adoption de la loi sur la participation populaire en 1994, suivie par la loi sur la décentralisation administrative en 1995, et la révision de la loi sur les municipalités en 1999. Aujourd'hui, la Bolivie compte 314 municipalités réparties sur 9 départements ou régions.

La loi sur la participation populaire a habilité les conseils municipaux élus démocratiquement à concevoir et à mettre en œuvre des politiques et des programmes destinés au développement local et financés par:

- i) des transferts (automatiques) inconditionnels de 20% des recettes nationales perçues ;
- ii) des projets de bailleurs, obtenus via des transferts budgétaires de l'Etat central ;
- iii) des ressources locales constituées à partir d'une série d'impôts locaux décentralisés vers les municipalités.

La loi sur la participation populaire a également défini le cadre juridique de la participation citoyenne à la définition des plans de travail annuels et des plans de développement quinquennaux des municipalités. Enfin, la loi permet l'instauration de comités de vigilance, créés parallèlement aux conseils municipaux, pour surveiller et contrôler la gestion municipale des ressources et des activités opérationnelles.<sup>14</sup> Ces comités se composent de six représentants issus « d'institutions traditionnelles » telles que les syndicats paysans et les comités de quartier.

Bien que la loi sur la participation populaire ait introduit un modèle de décentralisation très poussée, mettant les municipalités au centre du processus de développement tout en insistant fortement sur la participation citoyenne dans la conception et le contrôle des plans de développement locaux, elle a complètement négligé l'implication des autorités régionales, c.-à-d. des départements boliviens. Raison pour laquelle la loi sur la décentralisation administrative a été votée à titre complémentaire, afin de déconcentrer les ressources et les responsabilités de l'Etat central vers les préfectures.

Cette nouvelle donne institutionnelle a complètement chamboulé la répartition des investissements publics. Alors qu'en 1994, les investissements nationaux représentaient 75% de l'ensemble des investissements publics, les investissements départementaux 17,2%, et les investissements municipaux 7,8%, les chiffres de 2001 étaient de 38,6% pour les investissements nationaux, 43,8% pour les investissements départementaux et 17,6% pour les investissements municipaux.

Malgré ces importants changements, le processus de décentralisation est encore loin de s'être débarrassé des vieilles pratiques de clientélisme et de népotisme au profit d'activités de développement dictées par la demande et d'une véritable participation locale dans le contrôle et la planification. Pour la majorité des municipalités, il importe avant tout que les changements aillent dans le bon sens, d'où une amélioration très lente des prestations de services. Les petites et moyennes municipalités (y compris l'arrière-pays rural) ont été les principales bénéficiaires de ce changement d'orientation. Mais il reste de sérieux problèmes au niveau déconcentré (au niveau des préfectures), qui a eu tendance à freiner plutôt qu'à favoriser le processus de décentralisation et dont les performances sont généralement considérées comme médiocres.

Le principal défi qui attend désormais le processus de décentralisation bolivien sera de formuler une politique officielle de décentralisation qui mette un terme aux programmes non coordonnés et qui balise la voie que devra emprunter la suite du processus décentralisation. Il est grand temps de préciser les rôles et les responsabilités des différents niveaux de pouvoir (national, départemental, municipal). Conscient de ces lacunes, le gouvernement bolivien, avec l'aide de ses partenaires de développement internationaux, a commandité une série d'études<sup>15</sup> qui devront élaborer des propositions dans la perspective d'une nouvelle loi définissant les rôles et les responsabilités des différents niveaux de pouvoirs publics.

### *3.3.3 L'émergence des approches sectorielles*

Au milieu des années '90, plusieurs partenaires de développement de la Bolivie, au rang desquels les Suisses, les Danois, les Néerlandais et les Suédois, se sont lancés dans le soutien de programme. Une série de stratégies sectorielles et sous-sectorielles ont alors été formulées, mais qui sont généralement demeurées incomplètes et ne donnent que des orientations partielles aux nombreux partenaires de développement de la Bolivie.

Plusieurs explications à cela. Primo, le gouvernement n'a pas pris conscience du potentiel et des possibilités offertes par les approches sectorielles au niveau de la gestion d'un secteur. Le gouvernement n'a donc rien qui ressemble à des lignes directrices ou à un document politique sur le mode d'utilisation des approches sectorielles. Secundo, la communauté des bailleurs est divisée en deux camps : les adeptes des approches sectorielles et les autres, qui constituent la majorité et qui continuent de suivre une logique de projets. Cela dit, le récent processus de dialogue autour du DSRP a contribué à mieux coordonner l'aide en général et incité les partenaires à aller au-delà de la simple

<sup>14</sup> Ils peuvent demander des audits réguliers et, en cas de faits de corruption, les signaler à l'exécutif national qui, à son tour, transmet le dossier à une commission sénatoriale spéciale. Le Sénat a le pouvoir de suspendre les subventions octroyées au conseil municipal en question jusqu'à ce que l'affaire soit résolue. (Traduit librement de : PNUD, 2002, « *Developing Capacity Through Technical Cooperation* », pp. 57-89.)

<sup>15</sup> VPEPP. Estudio de Evaluación de Capacidades Institucionales y de Gestión de los Gobiernos Municipales. Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular (VPEPP) y Programa de Apoyo Presupuestario (PAP/Holanda). La Paz, janvier 2002.  
VCG. Análisis de Competencias, Capacidades y Recursos Sectoriales. Estudio Sectorial General. Viceministerio de Coordinación Gubernamental (VCG). La Paz, janvier 2002.  
VCG. La Visión del Sistema Prefectural. Estudio de Capacidades Prefecturales. Viceministerio de Coordinación Gubernamental (VCG). La Paz, février 2002.

formulation de stratégies sectorielles pour envisager des procédures d'harmonisation de la mise en œuvre au travers de diverses formes de soutien de programme.

A l'instar de l'Afrique francophone, la Bolivie ne dispose donc pas encore d'approches sectorielles poussées. Tout au plus peut-on relever, dans certains secteurs, des embryons d'approches sectorielles, comme la poursuite d'une stratégie commune et le respect de lignes directrices et de procédures harmonisées entre le gouvernement et certains bailleurs de fonds.

Le secteur le plus avancé est celui de l'éducation, qui dispose d'une stratégie commune et qui reçoit un financement conjoint de ses principaux partenaires de développement. On enregistre également des progrès dans l'agriculture, qui a finalisé sa stratégie en 2000, mais qui doit encore la traduire en plans opérationnels. Citons enfin le soutien conjoint de quelques grands bailleurs au processus de décentralisation. Ce soutien aurait néanmoins bien besoin d'orientations politiques précises pour aider ces partenaires à déterminer de quelle manière leur contribution peut servir au mieux les intérêts de l'ensemble du processus de décentralisation.

Le processus d'élaboration du DSRP, qui s'est achevé en 2001 après une consultation intensive des différents secteurs et acteurs, a montré son incapacité à englober toutes les zones de pauvreté par manque de stratégies sectorielles. Les approches sectorielles pourraient stimuler l'achèvement de ce travail et servir de mécanisme de coordination complémentaire pour le dialogue qui s'est amorcé entre le gouvernement et les bailleurs en vue de faciliter la formulation des objectifs de réduction de la pauvreté.

### *3.3.4 Articulation entre approches sectorielles et décentralisation*

En Bolivie, le secteur de l'éducation est celui où l'articulation entre les approches sectorielles et la décentralisation est la plus évidente. Le dirigisme du ministère, conjugué à une gestion centralisée d'importantes ressources et à un processus de planification imposé par le haut avec une participation limitée des régions et des municipalités, est à l'origine de tensions entre les services déconcentrés et les municipalités. La Bolivie n'échappe pas non plus au schéma traditionnel de fonctionnaires centraux ou déconcentrés soucieux de rendre des comptes aux fournisseurs d'aide extérieurs et donc réticents à tout transfert de pouvoirs et de responsabilités vers le niveau local. Et pour ne rien arranger, la répartition des tâches et des responsabilités entre les divers niveaux de pouvoirs publics est assez mal définie.

L'objectif général de la décentralisation démocratique et son relatif oubli du niveau intermédiaire, ont fait du niveau local le rouage le plus dynamique du processus de décentralisation. Une situation que la communauté des bailleurs n'a fait qu'exacerber en soutenant la décentralisation au travers d'un appui de projets dans différents secteurs municipaux. Mais il y a des risques : une analyse du secteur agricole, hétérogène par nature et caractérisé par la diversité de ses acteurs et par un leadership central relativement faible, constate que la mise en place d'une politique commune plus proche des objectifs de la décentralisation et plus apte à établir un lien entre les services municipaux et départementaux s'avérerait nécessaire.

#### **Implications sur la participation citoyenne**

Le dialogue national de 2000 a jeté les bases solides d'une participation citoyenne aux délibérations politiques. Bien que la plupart des circonscriptions du pays aient pris part à ce dialogue, les politiques sont loin d'être dictées par les communautés. Ces processus participatifs sont désormais renforcés dans le cadre du suivi apporté à l'élaboration du DSRP. La loi sur le dialogue national a également jeté de bonnes bases pour favoriser la participation citoyenne aux délibérations politiques sectorielles et donc faire des approches sectorielles un élément complémentaire du processus DSRP.

A l'image de beaucoup d'autres pays (comme l'Ouganda, avec son programme de renforcement des pouvoirs publics locaux), le gouvernement bolivien et ses partenaires de développement ont mis au point des mécanismes de financement – appelés fonds d'investissements sociaux – au titre desquels les municipalités peuvent demander à l'Etat central de subventionner des plans de développement locaux. Ces mécanismes sont destinés à compléter les transferts inconditionnels de recettes nationales et de fonds sectoriels qui sont alloués aux instances déconcentrées. Les fonds d'investissements sociaux n'ont toutefois pas donné les résultats escomptés. Dans certains cas, des procédures complexes tendant à favoriser les municipalités mieux outillées pour demander et gérer des subventions (lisez les grosses municipalités) ont fait obstacle à un succès durable.

## Implications sur le renforcement des capacités

Malgré de nombreux apports durant près de dix ans, les capacités des collectivités locales restent généralement faibles. Le transfert des responsabilités vers les organismes décentralisés, et notamment vers les petites et moyennes municipalités, ne s'est pas accompagné d'un renforcement adéquat des ressources humaines. Malgré tout, la loi sur la participation populaire et la loi sur le dialogue national qui s'en est suivie ont eu des effets positifs sur l'amorce d'un renforcement plus ciblé des capacités de la société civile, ce qui devrait permettre aux niveaux de pouvoir inférieurs de participer plus efficacement aux futures délibérations politiques et d'améliorer la qualité du processus.

La persistance d'une aide liée à des projets risque de dissuader les structures publiques boliviennes de s'approprier le processus de développement. Cela vaut également pour les approches sectorielles, qui ne pourront pas contribuer au renforcement des capacités tant qu'elles n'iront pas au-delà du stade de la formulation stratégique.

Il convient de noter qu'après plus de huit années de décentralisation intense, cette importante réforme est aux abonnés absents du système éducatif. Aucun institut ni établissement d'enseignement supérieur ne propose de filière de formation en la matière ; aucun cours n'a été adapté à cette nouvelle réalité dans tout le secteur éducatif.

## 4. Décentralisation, réformes sectorielles et approches sectorielles : sur la voie d'une plus grande cohérence politique

### 4.1 Introduction

Sur la base des études de cas et à la lumière des questions essentielles posées au Chapitre 1, nous essaierons dans ce chapitre de tirer quelques premières conclusions et de formuler quelques recommandations sur l'articulation entre les réformes sectorielles, la décentralisation et les approches sectorielles. Pour rappel, notre question centrale était de savoir si les approches sectorielles pouvaient être l'occasion de réconcilier les tensions potentielles entre le niveau central et le niveau local en parvenant à trouver un équilibre entre des prestations de services plus efficaces et l'appui au processus de décentralisation.

En sous-questions, nous nous étions également demandé : a) dans quelle mesure, dans le cadre d'un leadership national, les approches sectorielles pouvaient faciliter la participation des différentes parties prenantes à la conception, à la mise en œuvre et à la révision des politiques afférentes aux prestations de services et à la décentralisation, et b) dans quelle mesure les approches sectorielles pouvaient être les portes d'entrée d'un appui au renforcement des capacités qui réponde aussi bien aux besoins des programmes sectoriels qu'à ceux des institutions et acteurs décentralisés.

Les réponses à ces questions varient d'une situation à l'autre, en fonction de la nature du processus de décentralisation du pays considéré, de la nature des réformes sectorielles et du degré opérationnel des approches sectorielles. Trois contextes institutionnels semblent néanmoins se dégager des études de cas :<sup>16</sup>

- Les environnements qui ont un processus de décentralisation relativement poussé, un objectif de décentralisation démocratique et des approches sectorielles également relativement poussées (c.-à-d. la Tanzanie et l'Ouganda) ;
- Les environnements qui ont un processus de décentralisation relativement poussé (en ce qui concerne la décentralisation démocratique), où l'on accorde désormais une plus grande attention à la déconcentration, mais où les approches sectorielles commencent seulement à faire leur apparition (c.-à-d. la Bolivie et, dans une certaine mesure, le Mali) ;
- Les environnements qui ont comparativement peu progressé dans la mise en œuvre de la décentralisation et où les approches sectorielles commencent seulement à faire leur apparition (c.-à-d. le Burkina Faso et le Bénin).

Tableau 2 :

La décentralisation est...	plus poussée	moins poussée
Les approches sectorielles sont...		
Plus poussées	Ouganda, Tanzanie	
Moins poussées	Bolivie (Mali) <sup>17</sup>	Burkina Faso, Bénin

<sup>16</sup> Cette liste n'est pas exhaustive, mais s'appuie sur les cas présentés dans ce document. En outre, la situation évolue rapidement dans les pays concernés. Notre intention n'est donc pas de tirer des conclusions spécifiques pour chaque pays, mais plutôt de donner de la nuance à des conjonctures fluides et en évolution rapide, et de fournir quelques observations et tendances à partir des situations observées dans le courant de 2002.

<sup>17</sup> Bien qu'il présente des similitudes avec son pendant malien du point de vue de l'expérience en matière de décentralisation démocratique et d'interface avec les pouvoirs déconcentrés, le processus de décentralisation bolivien est plus poussé car il peut compter sur huit années d'expérience.

Dans la première partie de ce chapitre, nous donnerons une série de conclusions et de recommandations générales valables pour les trois environnements. Nous passerons ensuite à des conclusions et à des recommandations propres à chaque contexte institutionnel.<sup>18</sup>

Nos recommandations s'adressent avant tout à l'ensemble des parties prenantes nationales et des bailleurs extérieurs associés à la conceptualisation, à l'élaboration et à la mise en œuvre des approches sectorielles. Parmi les parties prenantes nationales figurent les ministères centraux et sectoriels, les collectivités locales et leurs instances représentatives ainsi que les acteurs non étatiques. Nous postulons qu'une approche sectorielle n'est pas qu'un outil de gestion de l'aide extérieure, mais une approche de la gestion sectorielle qui suppose la participation légitime des divers acteurs étatiques et non étatiques nationaux et locaux. Il nous apparaît dès lors inutile de formuler des recommandations distinctes pour chacun de ces acteurs.

## 4.2 Conclusions et recommandations générales

### 4.2.1 Comprendre la décentralisation

- **La décentralisation est mue par différents agendas politiques, certains plus explicites que d'autres, et qui peuvent changer au fil du temps** : Les agendas politiques qui sous-tendent les initiatives de décentralisation peuvent changer au fil du temps, d'où un niveau d'appropriation et d'engagement variable tout au long du processus de réforme. Cela peut également se traduire par des revirements dans les orientations ou les pôles d'intérêt. D'un pays à l'autre, la force d'expression du désir de décentralisation varie grandement.
- **Notre étude confirme qu'il faut distinguer plusieurs formes de décentralisation** : La littérature comme les cas étudiés nous montrent que les formes de décentralisation se déploient en un large éventail qui va de la déconcentration, de nature plus managériale ou technocratique et où l'on met surtout l'accent sur l'amélioration des prestations de services, aux processus de décentralisation démocratique, qui sont de nature plus politique et qui ont tendance à favoriser le renforcement de la gouvernance locale. Dans la pratique, de nombreux programmes de décentralisation conjuguent des éléments de déconcentration administrative et sectorielle à des éléments de décentralisation démocratique.
- **En tant que processus intrinsèquement politique, la décentralisation démocratique requiert un engagement politique au plus haut niveau, soutenu par des politiques et une législation porteuses** : La redistribution des budgets, des pouvoirs et des responsabilités entre l'Etat central et les collectivités locales modifie les relations de pouvoir, soulève des enjeux politiques et a forcément ses ardents défenseurs comme ses farouches opposants.
- **Dans tous les pays analysés, la décentralisation s'inscrit dans de plus vastes processus de réforme des services publics** : Mais avec des accentuations diverses. Alors que dans certains pays, comme la Bolivie et l'Ouganda, c'est la décentralisation démocratique qui est au cœur d'un plus large processus de transformation institutionnelle piloté par l'Etat, dans d'autres pays, comme le Burkina Faso et le Bénin, l'accent est mis sur un appui à la déconcentration qui s'accompagne d'une décentralisation démocratique complémentaire des pouvoirs vers les communautés. Dans ce dernier cas, la décentralisation démocratique est moins au cœur des préoccupations.
- **En Bolivie, au Mali et en Tanzanie, on commence à peine à reconnaître l'importance du niveau intermédiaire comme courroie de transmission entre l'Etat central et les pouvoirs décentralisés et comme fournisseur des compétences nécessaires à la réduction de la, mais encore virtuel, de la décentralisation** : Les trois pays ont pris du retard dans la mise en œuvre pauvreté au travers d'une coordination intersectorielle. C'est la raison pour laquelle la déconcentration demeure un élément important de cet élément et n'ont pas encore complètement défini l'articulation entre les divers processus. Bien qu'elle dispose d'une législation, la Bolivie n'est

---

<sup>18</sup> Dans toute analyse consacrée aux approches sectorielles dans un environnement décentralisé, il convient d'opérer une distinction entre les approches purement sectorielles et les approches sectorielles transversales, notamment le type d'appui à la décentralisation fourni par les différents bailleurs, que l'on appelle aussi parfois approche sectorielle. Les conclusions et les recommandations que nous présentons ici portent principalement sur les approches purement sectorielles, car leur ligne de partage horizontale-verticale est évidente.

pratiquement nulle part sur le plan opérationnel. Au Mali, il y a bien eu quelques tentatives sous la forme de lois et de réformes, mais sans réel suivi sur le terrain. En Tanzanie, on note une prise de conscience de l'importance de la déconcentration comme élément de la réforme.

- **L'application de la loi de décentralisation est lente au Bénin et au Burkina Faso et les visées de l'ensemble du processus restent ambiguës** : A quoi s'ajoute une absence manifeste de lien entre la décentralisation démocratique et la déconcentration, qui témoigne en partie de l'absence de définition adéquate quant au rôle de la décentralisation dans le cadre plus large de la réforme institutionnelle.
- **La décentralisation constitue un défi politique, technique et administratif complexe, qui exige une forte capacité de gestion pour maintenir le cap** : La cohérence et la coordination entre les diverses entreprises de réforme sont capitales. La plupart des pays ont du mal à trouver un mécanisme de coordination adéquat, qui jouisse de l'autorité et des capacités nécessaires pour faire avancer le processus de réforme, qui puisse arbitrer les divers intérêts en jeu et qui assure l'interface nécessaire avec la communauté des bailleurs.

#### *4.2.2 Réformes sectorielles et approches sectorielles*

- **Dans ce camaïeu d'environnements décentralisés, plusieurs pays engagent parallèlement un processus de réforme sectorielle** : Ces réformes s'inscrivent souvent dans un plus vaste ensemble de réformes du service public. Elles sont tantôt indépendantes, tantôt dictées par les besoins et les ambitions spécifiques d'un secteur.
- **L'importance des approches sectorielles comme outils d'assistance ne cesse de croître, à la fois pour soutenir les processus de réforme sectorielle et pour guider la mise en œuvre des programmes sectoriels qui s'ensuivent, surtout dans le cadre des DSRP** : La concrétisation de cette tendance varie toutefois largement d'un pays à l'autre.
- **Seuls quelques pays ont pleinement adopté les approches sectorielles et travaillent avec des mécanismes de cette nature sur le terrain** : En Afrique, ce sont les pays anglophones comme la Tanzanie et l'Ouganda qui sont allés le plus loin dans les approches sectorielles. Ce sont eux qui peuvent donc nous apporter le plus d'éclairages sur les problèmes opérationnels et sur l'articulation avec le processus de décentralisation.
- **Beaucoup d'autres pays en sont encore au stade du débat sur les approches sectorielles entre partenaires de développement et des premières démarches dans la formulation de stratégies sectorielles harmonisées** : C'est le cas de la plupart des pays d'Afrique francophone, qui favorisaient jusqu'ici le dialogue politique intra-sectoriel et l'élaboration de cadres stratégiques, mais qui ont acquis une certaine expérience au travers de projets pilotes dans les secteurs de l'éducation et de la santé.
- **Les réformes sectorielles s'accompagnent souvent de dispositifs visant à déconcentrer certains pouvoirs vers les niveaux provinciaux et régionaux, et à créer des instances quasi-gouvernementales chargées de gérer les services sur le lieu de la prestation** : Mais il arrive souvent que ces dispositifs ne soient pas en phase avec les processus de décentralisation et qu'ils se traduisent finalement par l'émergence de structures parallèles et d'une concurrence institutionnelle.
- **Le cadre de réorganisation sectorielle offert par les approches sectorielles convient plus ou moins d'un secteur à l'autre, en fonction des caractéristiques de ce dernier** : Les réformes sectorielles se structurent et s'appliquent plus facilement dans des secteurs comme l'éducation et la santé, où le gouvernement a toujours eu un rôle, où le nombre d'acteurs est limité et où les programmes mis en œuvre permettent d'appliquer des techniques, des procédures ou des méthodologies similaires dans l'ensemble du pays. Les approches sectorielles sont alors d'autant plus faciles à introduire. Elles sont en revanche beaucoup plus difficiles à structurer et à gérer dans un secteur comme l'agriculture qui se caractérise par la diversité des acteurs et des spécificités régionales. C'est pourquoi le secteur agricole a besoin de stratégies et d'approches différentes, dans lesquelles les ministères centraux jouent un rôle moins directif et centralisateur.
- **Les approches sectorielles ont un penchant centralisateur qui favorise des approches de planification centralisées et un contrôle financier rigoureux** : Cela tient à l'importance cruciale accordée au renforcement des capacités techniques et de gestion des ministères sectoriels en vue de rendre efficacement les services essentiels. Ce penchant centralisateur est d'autant plus marqué que les approches sectorielles sont liées à d'importants flux d'aide extérieurs et à des accords de coopération de haut niveau tels que les DSRP. En

contrepartie de l'acheminement d'importantes enveloppes d'aide extérieure à travers des systèmes de gestion nationaux, les gouvernements doivent se plier à des impératifs de redevabilité financière très stricts et atteindre des objectifs de performance ambitieux négociés avec leurs partenaires extérieurs.

- **Moins les partenaires extérieurs font confiance aux systèmes nationaux de gouvernance, plus ils veulent imposer leur contrôle et plus il est probable que l'administration centrale voudra conserver la maîtrise des dossiers :** Lorsque les systèmes sont faibles, les bailleurs sont tentés de suivre une approche de projets et de limiter les approches sectorielles au dialogue politique.
- **Les Unités de gestion de projet (UGP) peuvent s'avérer utiles comme mécanisme temporaire d'appui aux réformes sectorielles :** En l'absence de mécanismes de gestion financière sains qui permettraient à la communauté des bailleurs de se fier à une allocation des fonds via les canaux gouvernementaux, des Unités de gestion de projet (UGP), assorties d'une assistance technique aux plans national, régional et local, peuvent être mises en place pour s'assurer que les ressources afférentes à un secteur sont mises en œuvre conformément aux objectifs préétablis. Ce choix a malheureusement le défaut d'affaiblir les institutions nationales qui devraient être officiellement en charge de l'administration des ressources sectorielles. Le personnel de ces UGP est généralement constitué de professionnels autochtones que la perspective de salaires plus élevés a fait quitter la fonction publique.
- **Vu l'importance des approches sectorielles comme instrument d'acheminement de grosses enveloppes d'aide financière et d'assistance technique extérieures, elles peuvent exercer une influence considérable sur la gestion des affaires publiques en général et sur les relations entre l'Etat central et les pouvoirs locaux en particulier :** ceci n'est pas sans conséquences sur le processus de décentralisation. Qui dit approches sectorielles, dit prise en compte des processus de réforme institutionnelle qui s'y rattachent et notamment de la décentralisation. Or l'expérience montre que les approches sectorielles ont été élaborées sans réfléchir suffisamment à leurs interrelations ni à leur articulation avec les processus de décentralisation.

#### *4.2.3 Recommandations générales*

**Appréhender la conjoncture politique et institutionnelle :** Avant d'introduire des approches sectorielles dans des pays qui décentralisent, et pour s'assurer que ces approches sectorielles impulseront de la cohérence entre les programmes sectoriels et les processus de décentralisation, les partenaires de développement devraient vérifier la portée et la nature de la décentralisation et des évolutions sectorielles pour ensuite adapter leurs interventions. En d'autres termes, ils devraient :

- **Préciser les buts et les objectifs de la décentralisation :** et voir ce que cela implique pour les différentes strates de pouvoirs publics du point de vue de leurs rôles, responsabilités et mandats, surtout par rapport à la gestion des politiques sectorielles.
- **Sonder la profondeur de l'engagement politique à l'égard du processus de décentralisation :** repérer les ténors politiques et les principaux agents de changement et vérifier quelles mesures spécifiques sont prises pour garantir une mise en œuvre harmonieuse du processus.
- **Préciser le statut de l'évolution politique sectorielle :** et voir quelles implications la décentralisation peut avoir sur la réalisation des programmes sectoriels, en tenant compte des caractéristiques propres à chaque secteur.

**Concevoir des approches sectorielles qui mettent de la cohérence entre les programmes sectoriels et les processus de décentralisation :** Les partenaires doivent concevoir des approches sectorielles qui répondent à la fois aux besoins des processus de décentralisation et aux besoins particuliers de chaque secteur. C'est à ce niveau qu'il faut envisager le principe de subsidiarité (que faut-il transférer, à quel niveau, et pour quoi faire ?). Pour faciliter l'élaboration des approches sectorielles, il faut en outre que :

- **Les gouvernements précisent leurs politiques respectives,** énoncent leurs priorités politiques, fournissent aux ministères sectoriels quelques lignes directrices sur les implications de la décentralisation, et donnent l'occasion aux parties prenantes locales de comprendre les implications des approches sectorielles et de participer à leur élaboration. Il s'agit en particulier d'assurer la compatibilité entre la décentralisation et les dispositifs des initiatives de réforme des services publics et de réforme sectorielle, de sorte qu'ils soient en phase avec les objectifs à long terme de la décentralisation.

- **Les bailleurs réconcilient leurs programmes et politiques internes d'appui sectoriel et de décentralisation** pour qu'ils soient cohérents entre eux et qu'ils les adaptent aux processus de réforme locaux. Il incombe en particulier aux bailleurs de réfléchir à l'incidence que leurs actions peuvent avoir sur les processus politiques internes, surtout dans des pays qui continuent de dépendre de l'aide. A l'évidence, des instruments comme les approches sectorielles sont plus que des outils de gestion des ressources sectorielles ou de gestion des projets et programmes ministériels ; ils ont un impact sur les processus de gouvernance. Ils peuvent stimuler une approche plurielle de la gestion politique, qui tienne compte aussi bien des aspects de gestion liés aux prestations de services que des besoins de l'institution centrale et du volet gouvernance. Cette optique plus large est essentielle, surtout dans les pays qui décentralisent. Une optique plus restreinte, qui considérerait les approches sectorielles comme un outil d'amélioration des capacités de gestion de certaines institutions prestataires de services risquerait en effet de nuire à des problématiques de gouvernance plus larges et aux processus de décentralisation en cours.

**Fournir un appui sur mesures au renforcement des capacités :** Le renforcement des capacités est un compagnon essentiel de tout processus de réforme ; aussi convient-il de prêter une attention particulière à l'élaboration de stratégies d'intervention adéquates qui tiennent compte de la décentralisation et des exigences du secteur. Il faut pour cela :

- **Adopter une définition large du renforcement des capacités** qui reconnaisse le caractère à long terme de la mutation organisationnelle et institutionnelle et qui prévoie l'élaboration de mesures d'incitation, de plans de main-d'œuvre et de systèmes de gouvernance et de redevabilité appropriés.
- **Considérer les institutions existantes comme des entités légitimes**, offrir un espace où les erreurs sont permises et concevoir les interventions en fonction des demandes et de l'auto-évaluation, pour éviter des approches mues par l'offre.
- **Favoriser une prise en charge de la coordination et de l'harmonisation des initiatives de renforcement des capacités par les gouvernements**, mais en ménageant la possibilité pour les parties prenantes locales de définir leurs besoins et de contrôler l'adéquation des interventions.
- **Garder un œil sur certaines problématiques plus fondamentales qui affectent tout processus de transformation politique ou institutionnelle** : favoriser un changement de culture administrative et de citoyenneté prend énormément de temps, ne peut se faire que pas à pas et suppose une approche empirique.
- **Envisager le recours aux UGP en l'absence de structures et de règlements précis**, comme éléments d'une stratégie de renforcement des capacités visant à mettre en œuvre des approches sectorielles dans des environnements institutionnels fragiles. Ce recours devrait toutefois être limité, car il pourrait nuire au renforcement des capacités. Dès le départ, développer un plan d'action qui veille à une intégration méthodique des structures d'appui temporaires et auxiliaires dans les structures publiques habituelles.

**Adapter les indicateurs de performance :** Redéfinir les critères d'évaluation des approches sectorielles et les indicateurs de performance y afférents. Ce faisant, il y aurait une prise en compte du rôle joué par les approches sectorielles dans le renforcement institutionnel, via le renforcement des institutions locales et plus généralement via le processus d'amélioration de la gouvernance locale, et en tant qu'interface entre le niveau central et le niveau local. Veiller à ce que l'ensemble des parties prenantes souscrivent aux procédures et aux indicateurs de suivi et à ce que divers acteurs non étatiques, comme les chercheurs indépendants et les ONG de plaidoyer, soient associés au dialogue.

## 4.3 Dans les environnements qui ont des approches sectorielles poussées et des processus de décentralisation poussés

### 4.3.1 Conclusions

Voici quelques **conclusions** se rapportant à la **Tanzanie et à l'Ouganda**, où l'objectif de la décentralisation est de transférer des pouvoirs importants au niveau local, de rendre les collectivités locales responsables de la fourniture

d'une série de services publics, et où les approches sectorielles jouent un rôle de plus en plus important dans les processus de réforme sectorielle :

- **Les approches sectorielles n'ont pas livré tout leur potentiel en ce qui concerne l'harmonisation entre le processus de réforme sectorielle et la décentralisation démocratique afin de combattre la pauvreté :** Les approches sectorielles et les processus de décentralisation démocratique sont parfaitement complémentaires du point de vue de la lutte contre la pauvreté. La décentralisation peut renforcer les approches sectorielles en leur fournissant un cadre de gouvernance participative et une redevabilité locale, ce qui est tout aussi essentiel à la lutte contre la pauvreté. Pour leur part, les approches sectorielles fournissent un cadre de planification et de budgétisation qui permet d'établir un lien entre les objectifs nationaux des politiques sectorielles (y compris les DSRP) et leur mise en œuvre au travers des structures publiques locales. En pratique, cependant, force est de constater un manque d'harmonisation – parfois même une totale contradiction – entre les processus de réforme sectorielle et les processus de décentralisation démocratique.
- **Les approches sectorielles ont prouvé qu'elles pouvaient être un plus pour les processus de décentralisation démocratique:** Les approches sectorielles peuvent faciliter le transfert de niveaux de financement plus élevés et plus prévisibles vers les programmes sectoriels. Elles donnent aussi un cadrage politique plus clair assorti d'une supervision et d'un accompagnement technique. Cet élément est particulièrement important pour faciliter la mise en œuvre des stratégies nationales de réduction de la pauvreté.
- **Les approches sectorielles tendent néanmoins à privilégier des processus de prise de décision et des mécanismes de contrôle centralisés qui peuvent être préjudiciables à la décentralisation démocratique.** Les approches sectorielles ont tendance à vouloir accélérer les prestations de services et, dans le cadre des DSRP, améliorer nettement les résultats affichés par les principaux indicateurs de pauvreté. Par nature, elles préfèrent suivre une logique de prise de décision largement technocratique et gérée depuis le centre qui peut être en désaccord avec un processus de décentralisation qui cherche au contraire à élargir la participation et la démocratie (représentative) locale à long terme. Devant la somme de temps nécessaire pour créer des institutions locales efficaces et redevables, les politiciens et les gestionnaires des programmes sectoriels risquent de s'impatienter et, pour cette raison, de chercher soit à court-circuiter des institutions décentralisées qui à leur avis n'ont pas les capacités adéquates au profit de mécanismes de décaissement et de mise en œuvre plus rapides, soit à imposer des limites aux pouvoirs discrétionnaires accordés par la législation sur les institutions locales.
- **Les problèmes et les tensions sont plus aigus lorsque les gestionnaires des approches sectorielles n'accordent pas une attention suffisante au cadre institutionnel ou aux visées de la réforme, ou lorsque le gouvernement n'a pas énoncé clairement les objectifs politiques de la décentralisation.** A contrario, plus la décentralisation est institutionnalisée, sous-tendue par une législation, un engagement politique et des ressources, moins il est probable que les approches sectorielles puissent fausser les résultats des processus pilotés au plan national.
- **Si l'on n'y prend garde, un processus de décentralisation démocratique peut se muer en processus de déconcentration administrative.** Faute de garder les tendances centralisatrices à l'œil et de veiller au respect des principes de décentralisation démocratique, un processus de décentralisation démocratique risque facilement de se muer en un processus de déconcentration. On peut alors donner la priorité au souci d'efficacité et d'efficacé dans les prestations de services, aux dépens de processus de changement institutionnels plus larges et d'un souci de gouvernance locale.
- **Les opinions divergent par conséquent quant à savoir si les approches sectorielles ont avant tout un impact positif ou négatif.** Les parties prenantes qui cherchent à réduire la pauvreté par l'instauration d'une bonne gouvernance au niveau local relèvent que les approches sectorielles peuvent avoir un effet désastreux sur les relations entre l'Etat central et l'administration locale et sur le déploiement des processus de décentralisation démocratique. D'autres parties, qui s'inquiètent davantage de la réforme sectorielle et de l'efficacité, trouvent des côtés positifs à l'utilisation des approches sectorielles, malgré la présence de certains aspects négatifs.

*Quelques conclusions plus spécifiques concernant la participation et le renforcement des capacités :*

- **La décentralisation démocratique peut servir de cadre à une participation à plusieurs intervenants :** En théorie, la décentralisation démocratique permet de renforcer la gouvernance participative locale en offrant aux acteurs non étatiques un espace de participation en tant que partenaires des collectivités locales dans le débat et la révision des politiques et des prestations de services.

- **En pratique, les structures publiques locales se montrent parfois réticentes à créer un espace pour les acteurs non étatiques ; ceux-ci se retrouvent alors exclus des processus de financement et de prise de décision :** Le transfert des pouvoirs et des prérogatives de l'Etat central vers des collectivités locales autonomes dans le cadre d'une décentralisation démocratique n'est pas forcément synonyme de participation accrue. Les pouvoirs, les responsabilités et les budgets de développement local peuvent en effet tomber aux mains de bureaucraties locales qui ne reconnaissent pas le rôle joué par les acteurs non étatiques dans le développement local ou qui les considèrent comme des concurrents indésirables.
- **En revanche, les approches sectorielles peuvent inciter les acteurs non étatiques à prendre part aux processus de développement en tant que partenaires des collectivités locales :** Les approches sectorielles peuvent réduire ce risque d'exclusion en élargissant l'assise participative puisqu'elles reconnaissent aux acteurs non étatiques la vertu de soutenir les institutions publiques dans les processus politiques. Des fonds peuvent en principe être affectés à l'appui au renforcement des capacités des acteurs non étatiques. C'est toutefois rarement le cas en pratique, sauf lorsqu'un bailleur insiste.
- **Les approches sectorielles peuvent contrarier la participation des acteurs non étatiques au processus de développement :** Les approches sectorielles peuvent faire remonter le lieu de la décision vers le niveau national et ainsi dissuader les collectivités locales de s'engager dans des processus de planification participatifs, puisque les décisions sont de toute façon prises par l'Etat central. L'effet peut être plus désastreux encore si c'est le développement même d'un système de gouvernance démocratique et participative au plan local qui s'en trouve affecté.
- **L'acheminement des fonds sectoriels via le budget de l'Etat peut également compromettre l'indépendance des acteurs non étatiques dans la mesure où leur financement dépend d'institutions publiques.** Leur liberté de manœuvre s'en trouve affectée, et surtout leur fonction de lobbying ou de surveillance réelle ou potentielle. Elles s'exposent en outre à une plus grande vulnérabilité financière puisqu'elles ne sont pas assurées d'avoir les ressources prévues, sauf assignation des fonds.
- **Les approches sectorielles peuvent éventuellement faire le lien entre la participation au dialogue politique national et la mise en œuvre sur le terrain.** Pour autant qu'elles soient ouvertes à tous, les approches sectorielles peuvent faire le lien entre le niveau macro, c'est-à-dire la planification et la mobilisation (souvent bureaucratiques) des ressources) et le niveau local, c'est-à-dire la participation des acteurs décentralisés. Les organisations faitières de la société civile jouissent d'un niveau de participation faible, mais en progression constante, au dialogue politique national. C'est en partie le résultat du processus d'élaboration des DSRP, qui encourageait la société civile à s'impliquer dans le débat politique et la surveillance de la pauvreté.
- **Aucun des deux pays n'a défini de stratégie d'orientation cohérente du renforcement des capacités des collectivités locales, qui réponde à la fois aux besoins des programmes sectoriels et à ceux de la décentralisation démocratique.** Tant qu'il subsistera des incohérences entre les réformes sectorielles et le processus de décentralisation, il sera difficile de coordonner des initiatives de renforcement des capacités qui correspondent aux besoins d'un secteur donné tout en desservant les objectifs de la décentralisation démocratique. Les cas étudiés nous portent à croire que ces tentatives se soldent par du double emploi, des objectifs contradictoires et l'oubli de certains domaines essentiels.

#### *4.3.2 Recommandations*

Dans le cas où la décentralisation implique une importante décentralisation démocratique des pouvoirs et des responsabilités vers les collectivités locales et où les approches sectorielles sont un instrument essentiel de concrétisation des programmes sectoriels, comme le montrent les exemples de la Tanzanie et de l'Ouganda, il n'est pas si simple d'harmoniser les objectifs politiques et les modalités opérationnelles des programmes sectoriels avec ceux des processus de décentralisation. Voici quelques recommandations destinées à favoriser la mise en cohérence de ces processus :

- **Considérer la décentralisation démocratique comme l'environnement par défaut et comme un objectif de développement à long terme qui définit le cadre institutionnel dans lequel les programmes sectoriels doivent être conçus et mis en œuvre.**

- **Instituer un programme en plusieurs phases pour le transfert graduel des pouvoirs et des responsabilités des ministères sectoriels vers le niveau local. Ce programme devrait trouver un équilibre entre les objectifs à long terme de la décentralisation démocratique et la réalisation des objectifs de prestations de services à court et à moyen terme, et reconnaître que certaines collectivités locales seront plus vite plus autonomes que d'autres.**
- **Il importe par ailleurs de veiller à ce que le processus de décentralisation démocratique garde le cap et ne dérape pas vers un processus de déconcentration qui transforme les institutions locales en une extension du ministère sectoriel. Il suffit pour cela de fixer des objectifs de performance précis liés à l'accomplissement de la décentralisation démocratique et de suivre de près les processus de réforme sectorielle pour veiller à ce qu'ils soient cohérents par rapport aux politiques et législations en matière de décentralisation.**
- **En même temps, appliquer le principe de subsidiarité et envisager des économies d'échelle par un équilibrage entre les prérogatives de la décentralisation démocratique et les besoins de secteurs particuliers, de manière à déterminer quel niveau institutionnel est le mieux placé pour fournir tel service ou telle composante d'un programme sectoriel.**
- **Les fonctions de service qui fonctionnent bien au niveau déconcentré ne devraient pas être sacrifiées au nom de la décentralisation démocratique. Il y aura sans doute lieu de renforcer ces services déconcentrés s'ils s'avèrent faibles.**
- **Favoriser autant la participation des gestionnaires sectoriels à la résolution des problématiques de décentralisation que celle des représentants des collectivités locales à la formulation des politiques sectorielles et des stratégies de mise en œuvre. L'instauration de mécanismes de dialogue et d'échange entre parties prenantes au niveau central et local peut faciliter ce genre de participation.**
- **Veiller à ce que dans la formulation des approches sectorielles, il y ait une prise en compte des besoins et des priorités qui figurent dans les plans de développement locaux. Ce faisant, le processus de formulation des approches sectorielles devient un mécanisme d'harmonisation entre les processus de planification ascendants et descendants.**

Les approches sectorielles peuvent également servir de cadre à l'élaboration d'une stratégie de renforcement des capacités appropriée qui accompagne le transfert graduel des responsabilités, des pouvoirs et des ressources vers le niveau local et qui trouve un équilibre entre les besoins de renforcement institutionnel des collectivités locales et le besoin de renforcement des capacités de gestion au niveau sectoriel. Par conséquent, un manque de capacités à un moment donné n'est pas une raison valable pour suspendre le processus de décentralisation démocratique. Autres recommandations :

- **Eviter de concevoir des programmes de renforcement des capacités qui ne se préoccupent que des besoins du secteur. Essayer au contraire d'adopter une perspective plus large, qui réponde aux besoins généraux des collectivités locales en tant qu'instances publiques discrétionnaires mais dans laquelle on puisse développer des capacités propres au secteur considéré. L'amélioration des prestations de services, besoin immédiat pour l'ensemble des secteurs, doit se conjuguer à des investissements dans le cadre d'un processus de transformation institutionnelle plus global, qui ne s'attache pas qu'aux simples problèmes de gestion mais tient également compte des besoins d'autres acteurs locaux de développement.**
- **Axer l'appui au renforcement des capacités des collectivités locales sur la création de conditions qui leur permettront de participer aux délibérations politiques nationales, de se montrer efficaces dans la fourniture de services, de devenir des institutions démocratiques redevables et transparentes et de faciliter des partenariats avec les acteurs non étatiques.**
- **Aider les ministères sectoriels à acquérir les compétences qui leur permettront d'interagir efficacement avec les collectivités locales et notamment renforcer leurs capacités en matière de coordination et de dialogue politiques, de surveillance des programmes, de contrôle financier et de tutorat technique.**
- **Envisager l'assignation de fonds sectoriels pour l'implication des acteurs non étatiques dans les prestations de services au niveau local, en réponse aux inquiétudes de la société civile qui redoute que le passage à des programmes d'appui sectoriel ne les mette sur la touche du processus de développement.**

- **Assigner des fonds d'appui au renforcement des capacités des acteurs non étatiques pour leur donner les moyens de jouer un véritable rôle dans le processus politique, qu'il s'agisse du dialogue politique et de la surveillance au plan national ou de la fourniture de services au plan local. Il convient à cet égard de se pencher sur les propositions visant à créer des fonds nationaux de renforcement des capacités des acteurs non étatiques.**

## 4.4 Dans les environnements où les approches sectorielles et les processus de décentralisation sont tous deux en émergence

### 4.4.1 Conclusions

*Au Burkina Faso comme au Bénin*, la décentralisation vise à renforcer les strates déconcentrées des pouvoirs publics et à transférer des pouvoirs limités aux collectivités locales ; l'introduction des approches sectorielles n'a comparativement pas beaucoup avancé jusqu'ici. Nous en arrivons donc aux **conclusions** suivantes :

- **On note pour l'instant peu d'interactions entre les ministères sectoriels et les structures publiques décentralisées du point de vue de la gestion des programmes sectoriels. Le rôle et l'impact des approches sectorielles varient par conséquent beaucoup en fonction d'un contexte dans lequel la gestion des programmes sectoriels incombe principalement à des pouvoirs publics décentralisés.** La responsabilité des programmes sectoriels incombe toujours au ministère sectoriel, au travers de son administration décentralisée, tandis que les pouvoirs publics décentralisés s'occupent des questions de développement locales.
- **Le soutien extérieur à la décentralisation reste fragmenté, dénué d'orientations politiques ou stratégiques.** Les bailleurs continuent d'apporter un appui de projets aux divers acteurs institutionnels, qu'ils soient déconcentrés ou décentralisés. Les bailleurs ont pour habitude d'acheminer la majeure partie de leur aide aux prestations de services locales via les acteurs non gouvernementaux (les projets) plutôt qu'à travers les structures publiques locales. L'idée d'agir sous la forme d'un renforcement des collectivités locales qui facilite le processus de développement et qui assigne des rôles et des ressources aux divers partenaires de développement local ne fait que très lentement son chemin. Jusqu'ici, l'opinion publique a fait relativement peu pression pour que l'on se penche sur ces questions.
- **Les bailleurs ont également tendance à sous-estimer le rôle de la déconcentration administrative dans l'amélioration des synergies intersectorielles et dans la mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté.** Se greffe ici la question de la déconcentration intersectorielle, qui est quasiment inexistante. Il faudrait aussi des systèmes de planification et de budgétisation qui intègrent le niveau régional et qui prêtent une attention spécifique à l'équilibre intersectoriel à ce niveau.
- **Pour l'instant, les bailleurs et les gouvernements partenaires rechignent à développer des approches sectorielles qui soient autre chose que des outils de planification et d'orientation stratégique.** Les bailleurs ne sont pas encore convaincus de la capacité ni de la volonté des gouvernements à assumer l'entière responsabilité des processus de réforme sectorielle. Les efforts d'harmonisation actuels visent principalement à créer les conditions préalables à une meilleure mise en œuvre des stratégies sectorielles. Il s'agit notamment de définir des règles et des procédures acceptables pour les deux parties et de mettre en place des cadres de dépenses à moyen terme qui servent de base à l'appui budgétaire sectoriel.
- **On n'a pas encore suffisamment pris conscience du rôle que les approches sectorielles peuvent jouer du point de vue de l'amélioration des prestations de services en améliorant la gestion des programmes sectoriels et en soutenant plus généralement le processus de décentralisation.** Les approches sectorielles peuvent servir de cadre à un renforcement des capacités de gestion sectorielle des instances publiques centrales et déconcentrées. Elles peuvent aussi permettre l'établissement de liens entre les structures publiques locales décentralisées et le niveau déconcentré. Cette combinaison de facteurs devrait contribuer à une amélioration des prestations de services. Elle devrait aussi concourir à un renforcement de la gouvernance locale, notamment en termes de processus décisionnel, de transparence et de redevabilité.

- **On peut également imputer ce manque de prise de conscience au fait que les gouvernements bénéficiaires se refusent à formuler des plans précis pour orienter la décentralisation et réformer les programmes sectoriels.** Avec un peu plus d'orientations et de volonté politique de la part des autorités nationales, ces plans pourraient délimiter le cadre dans lequel devraient s'inscrire les approches sectorielles. Les connaissances actuelles proviennent principalement des travaux accomplis dans le secteur éducatif au Burkina Faso, et des processus DSRP (en émergence et imposés par le haut) dans les deux pays.
- **Le bien-fondé des approches sectorielles doit toutefois encore se vérifier dans le contexte francophone.** Les opinions des bailleurs sont plus que partagées sur le bien-fondé des approches sectorielles. Certains cherchent à reproduire les expériences menées en Afrique anglophone, d'autres hésitent prudemment à aller au-delà d'un accord sur un cadre politique commun. De nombreux représentants des bailleurs et des gouvernements utilisent le jargon des approches sectorielles comme synonyme d'activités sectorielles plus ou moins encadrées. Quelques bailleurs comme les Néerlandais et les Canadiens, voudraient une intégration plus poussée, avec notamment des approches et des procédures communes, un fonds de participation commun, un contrôle sectoriel plus serré gouvernement / bailleur, etc.

***Quelques conclusions plus spécifiques concernant la participation et le renforcement des capacités :***

- **Il y a un immense déficit de confiance et d'engagement entre les institutions publiques et la population dans son ensemble, qui considère ces institutions comme des prolongements du régime colonial.** Les démarches récemment entreprises pour instaurer des pouvoirs décentralisés sont importantes pour rapprocher les citoyens des décideurs locaux et pour créer un sentiment de citoyenneté et d'engagement. Ces pouvoirs risquent cependant d'être perçus comme un outil permettant à l'Etat central de mieux exploiter les ressources locales et de contrôler la population. Au Burkina Faso, par exemple, les candidats aux élections locales doivent être membres d'un parti politique. Les candidats indépendants ne sont pas autorisés.
- **La capacité de participation des acteurs non étatiques à l'élaboration des politiques sectorielles demeure faible, tant au plan local que national. Par ailleurs, les ONG de développement ont surtout une expérience de prestataires de services au travers de projets financés par des bailleurs.** Une série de problèmes structurels fondamentaux sont à l'origine du faible niveau de participation des acteurs non étatiques. Primo, l'éducation et le fait qu'environ 10% seulement de la population puisse s'exprimer par écrit dans la langue officielle. Secundo, les tentatives de stimulation de la participation se heurtent à la diversité des langues parlées et au manque de moyens permettant de communiquer plus efficacement dans le pays (médias, disponibilité de services de traduction, etc.).
- **La déconcentration administrative peut ouvrir un important espace institutionnel de rapprochement entre les opinions et points de vue des collectivités locales, de l'Etat central et d'autres groupements d'intérêt.** Au Bénin, par exemple, la loi prévoit la mise en place de forums consultatifs à ce niveau pour faciliter un dialogue horizontal et vertical auquel sont associés des groupes de la société civile tels que les associations de parents et de professeurs et les syndicats d'enseignants. Ici aussi, les approches sectorielles pourraient servir à faciliter l'élaboration d'un cadre de consultation et de révision qui associe l'ensemble des parties prenantes.
- **Dans les approches sectorielles, les programmes de renforcement des capacités sont généralement axés sur la formation et l'assistance technique afin de renforcer la capacité de gestion des politiques et des programmes au plan national.** Le Burkina comme le Bénin ont reconnu dès le départ que le processus de décentralisation devait s'accompagner d'un renforcement des capacités. Avec le soutien des bailleurs, les deux pays ont mis en place plusieurs programmes de formation et d'assistance technique. Ils n'ont en revanche pas essayé de formuler une stratégie commune et plus large de renforcement des capacités. Les partenaires au développement ont apporté peu de soutien à ce niveau, comme le montre le cas du Burkina Faso.

#### ***4.4.2 Recommandations***

Dans des situations comme celles du Bénin et du Burkina Faso, où la décentralisation n'accorde aucun rôle significatif aux collectivités locales dans la gestion des programmes sectoriels, et où les approches sectorielles n'ont fait leur apparition qu'il y a peu de temps, les approches sectorielles n'ont pas eu de rôle évident à jouer comme intermédiaires entre les processus de réforme sectorielle et la décentralisation. Or la preuve existe qu'elles sont à même d'impulser de la cohérence entre les stratégies de réforme sectorielle, les mesures de déconcentration et une décentralisation démocratique limitée ; un rôle qui peut avoir une importance stratégique en garantissant un apport

plus efficace des services essentiels et en favorisant une participation locale au processus de développement. Pour que les approches sectorielles puissent jouer ce rôle, les partenaires de développement devraient :

- **Se demander jusqu'à quel point les concepts de réforme sectorielle, tels qu'ils ont été éprouvés dans les milieux anglophones, pourraient s'appliquer à des régions ayant une perception et une tradition totalement différentes de la gestion et de l'administration publique.**
- **Inciter les gouvernements à devenir les chefs de file du processus de réforme et à donner des orientations politiques pour la mise en œuvre de la loi de décentralisation et l'adoption des approches sectorielles.**
- **Etre conscients que le financement direct du développement local, tout important qu'il soit, ne doit pas faire oublier aux gouvernements et aux bailleurs que ce financement doit s'accompagner d'un appui complémentaire à la déconcentration sectorielle afin de tisser de meilleurs liens institutionnels et financiers entre les deux processus.**
- **Se demander comment la loi de décentralisation, qu'il s'agisse de déconcentration ou dans une moindre mesure de décentralisation démocratique, peut servir à améliorer les performances sectorielles et à atteindre les objectifs des DSRP,<sup>19</sup> notamment par une amélioration des synergies horizontales intersectorielles et des synergies verticales entre les différentes strates de pouvoir.**
- **Voir dans quelle mesure les approches sectorielles pourraient rattacher ces processus à un plus vaste ensemble de réformes administratives et des finances publiques et fédérer les interventions extérieures autour d'une stratégie publique commune et clairement énoncée.**
- **Formuler une stratégie globale de renforcement des capacités qui réponde à la question « des capacités pour qui et pour quoi faire ? » et qui évite ce que l'on voit aujourd'hui, à savoir un patchwork d'initiatives dictées par des agendas et des bailleurs de tous ordres. Ces stratégies de renforcement des capacités doivent se rattacher ou s'intégrer aux stratégies de réforme sectorielle émergentes.**
- **Soutenir les initiatives prises par la société civile et le secteur privé pour renforcer leurs capacités, mieux s'organiser et adopter une approche professionnelle dans leur participation locale et nationale à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des politiques sectorielles.**

## 4.5 Dans les environnements qui ont des approches sectorielles en émergence et une décentralisation poussée

### 4.5.1 Conclusions

En **Bolivie**, où les approches sectorielles font lentement leur apparition sur fond de notables avancées dans l'instauration d'une strate de pouvoir décentralisée, le niveau intermédiaire (les pouvoirs régionaux ou provinciaux) ont été largement ignorés. Aujourd'hui, l'attention se porte de plus en plus sur les modalités de renforcement de ce niveau intermédiaire afin d'en faire un lien entre les pouvoirs décentralisés et l'Etat central. Bien que les contextes institutionnels et les traditions administratives de la Bolivie soient relativement différents et compte tenu en particulier du fait que la Bolivie a une expérience plus longue et plus profonde de la décentralisation, une série de comparaisons peuvent être faites avec le Mali en ce qui concerne leur avancement dans la mise en œuvre de la décentralisation et l'introduction des approches sectorielles :

- **Dans certaines composantes de l'Etat central, et dans les ministères sectoriels en particulier, on note une résistance considérable au processus de décentralisation démocratique, et une vaine hésitation politique à son égard.** La forte volonté politique de décentralisation de certaines composantes de l'Etat central se heurte à d'autres composantes profondément ancrées et plus puissantes encore, telles que les systèmes de népotisme,

---

<sup>19</sup> Cette problématique s'applique également à des pays comme la Tanzanie qui, au niveau régional, a maintenu une strate de pouvoir déconcentré qui continuera de jouer un rôle stratégique dans la réalisation des programmes sectoriels.

les alliances entre partis politiques et les liens religieux ou tribaux, qui bloquent la décentralisation ou d'autres processus de réforme.

- **Cette résistance au transfert des ressources et des responsabilités vers des niveaux inférieurs par secteur a donné naissance à un processus de décentralisation parallèle au niveau local (souvent soutenu par des bailleurs via une aide de projet).**
- **La plupart des bailleurs continuent de mettre les programmes sectoriels en œuvre au travers d'une logique de projet plutôt qu'à travers des institutions publiques, une attitude qui peut dissuader les gouvernements de s'approprier et de contrôler le processus de réforme.** Cette fragmentation de l'aide fait obstacle à l'instauration de programmes sectoriels cohérents et à l'écoute du processus de décentralisation.
- **La priorité donnée à la décentralisation démocratique a débouché sur un processus qui a progressivement déconnecté la décentralisation démocratique des processus de réforme sectorielle.** L'importance donnée au soutien de la décentralisation démocratique et à l'institutionnalisation d'une participation citoyenne dans la planification et le contrôle du développement local a eu pour effet de « marginaliser » le niveau intermédiaire. Les ressources allouées au niveau local, à travers des instruments comme le « Fonds d'investissement social et de production » en Bolivie, ou l'ANICT au Mali, sont perçus comme des mécanismes parallèles qui devraient faire l'objet d'une planification sectorielle et d'une meilleure coordination entre les différents niveaux de pouvoir. Bien que ces mécanismes assurent la disponibilité des ressources nécessaires aux prestations de services, ils risquent de déconnecter l'appui à la décentralisation des processus de réforme sectorielle, en ce y compris les approches sectorielles.
- **Les approches sectorielles peuvent jouer un rôle stratégique en recréant du lien entre les diverses strates de pouvoir en charge de la gestion des programmes sectoriels.** Ce rôle est davantage de l'ordre du potentiel que du réel.
- **Les approches sectorielles risquent également de renforcer le caractère centralisateur de certains secteurs.** L'exemple bolivien montre que, pour peu qu'on ait affaire à un ministère organisé au niveau de l'Etat central et ayant un fort leadership sectoriel (comme le ministère de l'éducation, par ex.), la présence d'une stratégie sectorielle conjointe alliée à une mise en commun des apports publics et des bailleurs risque de favoriser une planification et une mise en œuvre imposées par le haut, ainsi qu'une recentralisation des pouvoirs plutôt qu'un rôle de facilitation, de conseil et de contrôle associant les collectivités locales.
- **Le dialogue portant sur les approches sectorielles peut donner lieu à des questions sur la nature du processus de décentralisation et à une demande de clarification de la politique de décentralisation.** Un besoin de clarification peut se faire jour durant les phases de planification et de mise en œuvre des approches sectorielles, à propos de la nature du processus de décentralisation, et en particulier du rôle dévolu aux niveaux intermédiaires déconcentrés dans le cadre d'un processus permanent de décentralisation démocratique (ou de déconcentration).

*Quelques conclusions plus spécifiques concernant la participation et le renforcement des capacités :*

- **L'introduction du DSRP, qui requiert la participation de la société civile, et le passage aux approches sectorielles ont enclenché un processus par lequel les partenaires de développement veulent apprendre à mieux se connaître.** Cela a créé un besoin de mieux connaître les organisations de la société civile, leurs forces et leurs faiblesses, leurs besoins en capacités et leur aptitude à s'impliquer dans des processus politiques. Cela a également obligé la société civile à s'organiser pour devenir un partenaire viable. Dans les pays étudiés, les divers partenaires ont engagé une réflexion à ce propos. Les démarches visant à faciliter une participation plus large n'en sont toutefois qu'à leurs balbutiements.
- **Le dialogue national de 2000 a jeté de bonnes bases pour favoriser la participation citoyenne aux délibérations politiques.** Bien que la plupart des circonscriptions du pays aient pris part à ce dialogue, les politiques sont loin d'être dictées par les communautés. Ces processus participatifs sont désormais renforcés dans le cadre du suivi apporté à l'élaboration du DSRP. La loi sur le dialogue national a également jeté de bonnes bases pour favoriser la participation citoyenne aux délibérations politiques sectorielles et donc faire des approches sectorielles un élément complémentaire du processus DSRP.

#### *4.5.2 Recommandations*

On commence à percevoir le rôle des approches sectorielles comme mécanisme de lien entre les niveaux micro, méso et macro dans des pays comme la Bolivie (et dans une certaine mesure comme le Mali), où les approches sectorielles viennent de faire leur apparition et où les efforts de décentralisation ont principalement porté sur la décentralisation démocratique, mais où on s'aperçoit de plus en plus qu'il faudrait aussi renforcer les niveaux de pouvoirs déconcentrés de manière à combler le fossé entre les programmes sectoriels et les collectivités locales. Pour que les approches sectorielles puissent jouer ce rôle, les partenaires de développement devraient :

- **Se concentrer sur les interconnexions entre la déconcentration et la décentralisation démocratique, notamment en établissant un lien entre cette dernière et les processus de réforme sectorielle.**
- **Réduire la fracture en créant un espace de dialogue entre les divers acteurs, et plus particulièrement entre les acteurs locaux (c.-à-d. les collectivités locales et les acteurs non étatiques) et les acteurs sectoriels publics des niveaux central et déconcentrés.**
- **Soutenir la participation de la société civile aux processus politiques nationaux, y compris à la formulation et à la mise en œuvre des politiques sectorielles, et s'appuyer sur les récentes expériences acquises au travers du processus DSRP.**
- **Poursuivre les expériences positives d'appui conjoint (gouvernement / bailleur ou bailleur / bailleur) aux processus de décentralisation et voir dans quelle mesure ces expériences peuvent être utiles aux approches sectorielles qui essaient de réduire la fragmentation des interventions.**
- **Formuler une stratégie globale de renforcement des capacités qui réponde à la question « des capacités pour qui et pour quoi faire ? » et qui évite ce que l'on voit aujourd'hui, à savoir un patchwork d'initiatives dictées par des agendas et des bailleurs de tous ordres. Ces stratégies de renforcement des capacités doivent se rattacher ou s'intégrer aux stratégies de réforme sectorielle émergentes.**
- **Soutenir les initiatives prises par la société civile et le secteur privé pour renforcer leurs capacités, mieux s'organiser et adopter une approche professionnelle dans leur participation locale et nationale à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des politiques sectorielles.**

## Bibliographie

Adjinacou G. C., M. Kouidhi. 2000. Bénin: *Les Pratiques de Développement Local: De l'approche villageoise à la maîtrise du développement communal - Acquis et limites des expériences en cours*. Mimeo.

Aguilar-Perales J.C. et J.A. Peres Arenas. 2003. *La Relación entre el Financiamiento Sectorial Ampliado (SWAp) y la Descentralización en Bolivia, La Paz*. Maastricht : ECDPM.

Annan, J. (1999): *Ghana Health Sector-Wide Programme: A Case Study*. Accra: Jsa Consultants.

Benson-von der Ohe E. et al. 2000. *Sector Wide Approaches: Still on Course of Heading for Collapse?* Rapport de l'atelier de formation, Harare (Zimbabwe), 13-17 novembre 2000.

Boer, M. 2002. How to ensure the place of rural development in PRSP? A Case Study – the Bolivia PRSP. La Haye. 28 août 2002.

Bossuyt, J. et J. Gould. 2000. *Decentralisation and poverty reduction: elaborating the linkages*. Policy Management Brief, 12. Maastricht: ECDPM.

Brinkerhoff, D. et al. 2002. Decentralisation and Health System Reform, in: *PHRplus – Insights for Implementers, N°1 septembre 2002*. Maryland: Abt Associates Inc.

Broeck, K., L. Berlage. 2002. *Participation of the Civil Society in the Poverty Reduction Process: the Case of Uganda*. Université de Louvain. Ebauche de mai 2002. S.n.

Brown, A. et al., 2001. *The Status of Sector-wide Approaches*. Working Paper 142. Londres : ODI.

Cassels, A., 1997. *A Guide to Sector-Wide Approaches to Health Development: Concepts, Issues and Working Arrangements*. Genève : OMS. <http://www.who.int/dsa/cat98/healthpol8.htm#A Guide to Sector-wide Approaches for Health Development>

Charron, R. 2001. *Résultats de l'enquête sur les actions d'approches sectorielles de l'ACDI : cas de l'éducation de base au Burkina Faso*. Mimeo.

CRDI/ IDRC. Sans date. *Décentralisation, acteurs locaux et services sociaux en Afrique: l'impact de la décentralisation sur les services de la santé et d'éducation en Afrique de l'Ouest et du Centre*. Mimeo.

CAD. 2003. *Synthesis study on supporting decentralisation and local governance – lessons learned, good practices and emerging issues*. Working Party on Aid Evaluation. Paris: OCDE.

Devas, N. 2002. *Issues in Fiscal Decentralisation: Ensuring Resources Reach the (Poor at) the Point of Service Delivery*. International Development Department, School of Public Policy, University of Birmingham. Prepared for Workshop on Improving Service Delivery in Developing Countries. 24-30 novembre 2002. Eynsham Hall. DFID.

DFID. 2001: *Sector-Wide Approaches – Key Sheet*. [http://www.keysheets.org/red\\_7\\_swaps.html](http://www.keysheets.org/red_7_swaps.html)

Dietvorst, D. 2001. *Sector Programme and PRSP implementation: Chances and Challenges*. Final Version of a paper commissioned by KfW for the Strategic Partnership with Africa (SPA) - Task Team Sector Programmes. SHC Development Consulting. Mimeo.

Foster, M. 2000. *New Approaches to Development Co-operation: What Can We Learn from Experience with Implementing Sector Wide Approaches?* Centre for Aid and Public Expenditure. Londres : ODI <http://www.odi.org.uk/publications/wp140.pdf>

Foster, M., A. Brown, and T. Conway. 2000. *Sector-wide approaches for health development: a review of experience*. Genève : Organisation mondiale de la santé. [http://whqlibdoc.who.int/hq/2000/WHO\\_GPE\\_00.1.pdf](http://whqlibdoc.who.int/hq/2000/WHO_GPE_00.1.pdf)

Foster, M., A. Brown, F. Naschold. 2000. *What's different about agriculture SWAps?* Centre for Aid and Public Expenditure. Londres : ODI. [http://www.odi.org.uk/pppg/publications/papers\\_reports/dfid/issues/nro1.html](http://www.odi.org.uk/pppg/publications/papers_reports/dfid/issues/nro1.html)

Gnimadi, C.D., A.L. Ouando et J. Bijl. 2003. *Approches Sectorielles et Décentralisation, Vers une plus grande cohérence: les cas du Bénin et du Burkina Faso*. Mimeo.

Gnimadi, C.D., A.L. Ouando et J. Bijl. 2003. *Sector-wide Approaches and Decentralisation, Towards Greater Policy Coherence: The Cases of Benin and Burkina Faso*. Maastricht: ECDPM/Nedworc Foundation

Gould, J. 1999. *Assessing Sectoral Aid – a Governance Perspective (draft)*, Presentation to the Annual Meeting of the DAC's Institutional and Capacity Development Network, Ottawa, 3-5 mai 1999. S.n.

Gould, J., T. Takala, et M. Nokkala. 1998. *How sector programs work: an analysis of education and agriculture sector programs in Zambia, Ethiopia, Mozambique and Nepal*. (IDS Policy Papers, 1/1998). Helsinki: Université d'Helsinki. <http://www.valt.helsinki.fi/kmi/valoi.htm>

Gray Molina, G. et G. Chávez, et al. 2002. Bolivia: The Political Context of Capacity Development, in: Browne, S. (ed.). 2002. *Developing capacity through technical cooperation: country experiences*. Londres/New York: Earthscan/PNUD.

Harrold, P. 1995. *The Broad Sector Approach to Investment Lending: Sector Investment Programmes*, Document de discussion n°302 de la Banque mondiale, août 1995. World Bank Publications: The Broad Sector Approach to Investment Lending Details

Hobbs, G. 2001. *The Health Sector-wide Approach and Health Sector Basket Fund*. Final Report. ESRF: Dar es Salaam.

Hutton, G. 2003. *Decentralisation and the sector-wide approach in the health sector: issues paper*. Basel: Institut tropical suisse; Direction (suisse) du développement et de la coopération.

Jeppson, A., 2000. *SWAp in a Decentralised Context: Some Experiences from Uganda*. Mimeo.

Kasumba, G. et A. Land, A. 2002. *Sector-Wide Approaches and Decentralisation Strategies. Pulling in Opposite Directions? The Case of Uganda*. Maastricht : ECDPM.

Klinken, R. van. 2003. *Operationalising Local Governance in Kilimanjaro, in: Development in Practice, Vol. 13, No. 1*.

Kruse, S. 2002. *SWApS and Civil Society - The Roles of Civil Society Organisations in Sector Programmes*. A report prepared for NORAD, Oslo

Lauckner, K. 2000. *Decentralization in the Health Sector in Tanzania - Current issues in an ongoing reform process*. Dar es Salaam : GTZ.

Lavergne, R. et A. Alba. 2003. *CIDA Primer on Programme-Based Approaches* (CIDA Policy Branch, 5 août 2003). Québec : CIDA.

Lister, S. et M. Betley. 1999. *Approaches to Decentralisation in Developing Countries*. Background paper for MEFMI/DFID workshop on Good Practice in Public Expenditure Management. Cape Town juin 1999. S.n.

Materu, J. et al. 2000. *Decentralised Cooperation and Joint Action: Building Partnerships Between Local Government and Civil Society in Africa*. (ECDPM Policy Management Report 10) Maastricht : ECDPM/MDP/Towns & Development.

Mwakasege, C. 2002. *Making PRSP work in a Globalised economy, The Tanzanian experience of implementing PRSP for the first two years – An NGO Perspective*, Report. Mimeo.

Ndegwa, S. 2002. *Decentralisation in Africa: A Stocktaking Survey*. (Africa Region Working Paper Series Number 40) Washington : Banque mondiale

Nielsen, H. 2001. *The role of donors: how to combine sector programme support with devolution? Public Administration and Development*, 21(5): 415-418.

Nielsen, H. 1999. *Sector Programme Support in Decentralized Government Systems: A contextual Donor Challenge*. (Danida Discussion Papers, No.2). Copenhague : Danida.

Norton, A., and B. Bird. 1998. *Social development issues in sector wide approaches*. (Social Development Working Paper, 1). Londres : DfID. <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/sddwp1.pdf>

ODI. 2003. *PRSPs in Decentralised Government Systems*. Mimeo.

OCDE/CAD Network on Good Governance and Capacity Building Development. 2002. *Improving Service Delivery Through Public Service Reform: Lessons of Experience From Select Sub-Saharan Africa Countries*. Paris : OCDE.

Oxford Policy Management. 2000. *A Framework for Coordinating Local Government and Sector Reforms; Report to the Ministry of Regional Administration and Local Government of Tanzania*.

Pavignani, E., 2001. *Swamped in a SWAp? Experience-inspired Remarks about Sector-wide Approaches*. Mimeo.

Penrose, P. 1997. *Sector Development Programmes: Definitions and Issues*.

Ribot, J.C. 2002. *African Decentralisation: Local Actors, Powers and Accountability*. Democracy, Governance and Human Rights – Paper No. 8. Genève : UNRISD.

Romeo, L.G. 2003. The role of external assistance in supporting decentralisation reform. *Public Administration and Development*, 23(1): 89-96

Sawadogo, K. 1997. *La pauvreté au Burkina Faso: une analyse critique des politiques et des stratégies d'intervention locales*. (Document de travail ECDPM 51). Maastricht: ECDPM.

Schmidt, M. 2001. *Experiences from Sector Programme Support* (Programme Support – SIDA Working Paper No. 1). Stockholm : SIDA.

Sebahara, P. 2000. *Acteurs et enjeux de la décentralisation et du développement local: expériences d'une commune du Burkina Faso*. (Document de réflexion ECDPM, 21). Maastricht: ECDPM.

Shepherd, A. 2001. *Study on the Relationship between Sector Wide Approaches* (currently Sector Programme Support in Danida) *and Support to Decentralised Governance and Development*. Birmingham : Université de Birmingham.

Smoke, P. (Guest editor). 2003. Special Issue: Decentralisation and Local Governance in Africa. *Public Administration and Development*, Vol. 23, No. 1, février 2003.

Tax, S. et V.A. Hauck. 2003. *Sector-wide Approaches and Decentralisation, Towards Greater Policy Coherence: The Case of Tanzania*. Maastricht : ECDPM/ESRF.

Valverde K. F. 2002. *Análisis de Competencias, Capacidades y Recursos Sectoriales. Estudio Sectorial General*. La Paz : Ministerio de la Presidencia. Viceministerio de Coordinación Gubernamental. Dirección General de Supervisión de la Gestión Pública. Programa de Apoyo Presupuestario (PAP/Holanda).

VCG. 2002. *Análisis de Competencias, Capacidades y Recursos Sectoriales*. Estudio Sectorial General. Viceministerio de Coordinación Gubernamental (VCG). La Paz : Viceministerio de Coordinación Gubernamental (VCG).

VCG. 2002. *La Visión del Sistema Prefectural. Estudio de Capacidades Prefecturales*. La Paz : Viceministerio de Coordinación Gubernamental (VCG).

VPEPP. 2002. *Estudio de Evaluación de Capacidades Institucionales y de Gestión de los Gobiernos Municipales*. La Paz : Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular (VPEPP) y Programa de Apoyo Presupuestario (PAP/Holanda).

Watson, D. 2002. *Political Devolution or Sector Deconcentration for Service Delivery?* Prepared for Workshop on Improving Service Delivery in Developing Countries. 24-30 novembre 2002. Oxford : DFID.

Banque mondiale. 2001. *Education and Health in Sub-Saharan Africa: A Review of Sector-wide Approaches*. (Africa Region Human Development Series). Washington : Banque mondiale. [http://publications.worldbank.org/ecommerce/catalog/product?item\\_id=219243](http://publications.worldbank.org/ecommerce/catalog/product?item_id=219243)

Wunsch, J. 2001. Decentralization, local governance and 'recentralization' in Africa. *Public Administration and Development*, 21(4): 277-288.

**Le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) est une fondation indépendante créée en 1986.**

Le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) vise à améliorer la coopération internationale entre l'Europe et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP).

L'ECDPM est une fondation indépendante créée en 1986. Son objectif est double :

- renforcer les capacités des acteurs publics et privés des pays ACP et d'autres pays moins avancés ; et
- améliorer le dialogue et la coopération entre partenaires du développement européens et de la région ACP.

Le Centre met l'accent sur **quatre thèmes** étroitement liés :

- les acteurs des partenariats ;
- les relations commerciales ACP-UE ;
- les dimensions politiques de la coopération ACP-UE ;
- la réforme interne des bailleurs de fonds.

Le Centre coopère avec d'autres organismes et dispose d'un réseau de collaborateurs en Europe et dans les pays ACP. Les connaissances, les idées et l'expérience tirées du dialogue, du travail en réseau, des recherches et consultations sur le terrain, sont largement partagées avec les publics cibles des pays ACP et de l'UE grâce à des conférences internationales, à des réunions d'experts, aux médias électroniques et à diverses publications.

#### **Documents de réflexion de L'ECDPM**

Les Documents de réflexion de l'ECDPM font le point sur les activités en cours au Centre européen de gestion des politiques de développement. Ils sont diffusés aux personnes de terrain, chercheurs et décideurs, dont l'apport et les commentaires sont les bienvenus. Prière d'envoyer tous commentaires, suggestions ou demandes d'exemplaires supplémentaires à l'adresse ci-dessous. Les opinions exprimées n'engagent que leur auteur, et ne reflètent pas nécessairement la position de l'ECDPM ou de ses partenaires.

**Pour de plus amples informations :**

**Centre Européen de gestion des politiques de développement (ECDPM)**

**Jacque Dias**

**Onze Lieve Vrouweplein 21**

**NL-6211 HE Maastricht, Pays-Bas**

**Tél +31-(0)43-350 29 00 Fax +31-(0)43-350 20 02**

**E-mail [info@ecdpm.org](mailto:info@ecdpm.org) [www.ecdpm.org](http://www.ecdpm.org)**

**ISSN 1571 7569**

L'élaboration de ce document de réflexion a été effectuée avec l'appui financier du Ministère des affaires étrangères des Pays-Bas (DGIS), de la Direction générale de la coopération au développement belge et de l'Organisation néerlandaise de développement (SNV).