

# QUESTIONS LIEES AU DEVELOPPEMENT DES CAPACITES NECESSAIRES A LA MISE EN OEUVRE EFFICACE DES POLITIQUES DE DECENTRALISATION EN AFRIQUE

## EXPOSE PREPARE

Par

George Matovu

[gmatovu@mdpafrika.org.zw](mailto:gmatovu@mdpafrika.org.zw)

Partenariat pour le développement municipal de l'Afrique de l'Est et australe (PDM-AEA)

Présenté lors de la Conférence ministérielle sur: Le renforcement des capacités pour la gouvernance décentralisée et la réduction de la pauvreté en Afrique avec pour thème : « De la théorie à la pratique: Défis et stratégies pour une mise en œuvre efficace de la gouvernance décentralisée en Afrique », Yaoundé, Cameroun, 28-30 mai 2008.

Questions liées au développement des capacités nécessaires à la mise en oeuvre efficace des politiques de décentralisation en Afrique

Par

George Matovu, PDM-AEO

### INTRODUCTION

La question des capacités de mise en oeuvre les politiques de décentralisation continue de faire l'objet d'analyse. Cela s'explique par le fait qu'on s'est rendu compte que, malgré les nombreux investissements perceptibles, les performances des collectivités locales dans nombre de pays d'Afrique continuent d'être préoccupantes. Ce court exposé tente d'analyser certaines des questions liées au renforcement des capacités nécessaires à la mise en œuvre efficace des politiques de décentralisation. Plus précisément, l'exposé lève un pan de voile sur les questions suivantes: (a) Quelles sont les capacités nécessaires pour une bonne mise en oeuvre des politiques de décentralisation dans le contexte africain ? (b) Comment ces capacités sont-elles développées? L'exposé se termine par une étude de cas, celui de l'Ouganda, dont l'objectif est d'illustrer un cas relativement réussi de développement des capacités de mise en œuvre des politiques de décentralisation. Il est important de souligner de prime abord que les points de vue exprimés dans le présent exposé ne couvrent pas entièrement le renforcement des capacités en matière d'effort de décentralisation. L'exposé relève simplement, exemples à l'appui, comment des pays africains luttent avec les questions de réformes politiques, économiques, financières et sociales. Ce défi ne peut mieux être perçu que si l'on reconnaît que la décentralisation elle-même est un processus de réforme hautement politique, multidimensionnel et complexe.

### QU'EST-CE QU'UNE CAPACITE ?

La capacité, c'est le fait de disposer des aptitudes, des ressources, des relations et des conditions de facilitation nécessaires pour agir de façon efficace en vue d'atteindre un but qu'on s'est fixé. Le PNUD définit la capacité comme « l'habilité qu'ont les individus, les institutions et les sociétés à remplir leurs fonctions, à résoudre leurs problèmes et à fixer et atteindre des objectifs d'une manière durable ». La Banque mondiale la définit comme « l'habilité d'accéder aux connaissances et aux compétences et de les utiliser pour effectuer une tâche ou pour agir dans la poursuite d'un objectif. » Pour les besoins de notre exposé, nous allons simplement définir la capacité comme l'habilité à réaliser les objectifs qu'on s'est fixé. Ainsi, la capacité doit être perçue en termes de comment les processus de prise de décisions sont organisés, de qualité des services rendus et de résultats et rendements enregistrés. En termes opérationnels, le renforcement des capacités est le processus par lequel les habilités de réaliser les objectifs fixés sont acquises, consolidées, adaptées et maintenues dans le temps. En matière de gouvernance décentralisée, ce processus implique la délégation des pouvoirs (par exemple le pouvoir de mobilisation des revenus), la fourniture de ressources (ex. les finances, la main d'oeuvre, les immobilisations), la mise en place des institutions pertinentes, la formation technique et professionnelle, ainsi que la promotion d'une attitude mentale et une culture organisationnelle appropriées au moyen de « l'apprentissage par la pratique ». Pour ce faire, un certain nombre de principes sont nécessaires.

## PRINCIPES D'EFFICACITE DANS LE RENFORCEMENT DES CAPACITES

Le point de vue de l'auteur est que les principes ci-après doivent sous-tendre les efforts d'application du renforcement des capacités pour une mise en oeuvre efficace des politiques de décentralisation dans le contexte africain.

- i. Identifier et désigner les meilleurs dans chaque secteur, qui puissent assurer la gestion du processus et être utilisés comme mentors de la transition du système centralisé à la gestion décentralisée.
- ii. Comparer, adopter et appliquer l'approche de cascade (processus par lequel la connaissance et les informations sont transmises par vagues successives) dans le but d'équiper rapidement et efficacement les acteurs du système des compétences et connaissances nécessaires aux fonctions de gestion décentralisée.
- iii. Comprendre et appréhender les différences entre les contextes, car le renforcement des capacités s'effectue dans des contextes politiques, sociaux et économiques différents les uns des autres; chaque système doit donc rechercher la forme ou le type de renforcement des capacités qui lui convient le mieux.
- iv. Comprendre les variations des performances des différentes municipalités du fait de leur taille (grande ou petite), de leur localisation (rurale ou urbaine), de leurs références et de leur habilité à innover.
- v. Capitaliser le concept de « Municipalités ressources et Apprentissage d'égal à égal » dans le but de mobiliser des initiatives et une expertise pratiques.
- vi. Fonder les efforts de renforcement des capacités sur des objectifs clairs et solides ; ils doivent être S.M.A.R.T. (en anglais « Spécifiques, Mesurables, Réalisables, Réalistes et Limités dans le temps »), tout en sachant que les initiatives doivent être centrées sur les aspects de capacité de renforcement (technique, organisationnel ou ayant trait à l'attitude) et doivent veiller sur les résultats et les performances.
- vii. Développer de nouvelles capacités sur celles déjà existantes de manière à consentir les efforts sur la collecte, la rétention et l'amélioration de la bonne mémoire institutionnelle et à accorder aux cultures et traditions existantes le respect qui leur est dû en mesure que les réformes se poursuivent.
- viii. Intégrer les TIC dans le processus de renforcement des capacités.
- ix. Rendre disponibles les guides qui présentent en détail les politiques, les procédures et la raison d'être de telles procédures.
- x. Fonder le renforcement des capacités de mise en oeuvre des réformes sur une approche multisectorielle qui permette une analyse complète des besoins en renforcement des capacités, en tenant compte des besoins d'ordre territorial, thématique ainsi que les considérations de genre.
- xi. Adopter une approche inclusive qui permet de travailler en partenariat avec la société civile et les organisations de la société civile comme partenaires clés pour une décentralisation efficace.
- xii. Compléter les compétences et les connaissances techniques avec la passion et la compassion pour la cause de la décentralisation.
- xiii. Intégrer le Suivi/Evaluation dans le processus de renforcement des capacités.

Ces principes doivent servir dans la conception d'un modèle adapté de renforcement des capacités de décentralisation.

## VERS UN MODELE DE RENFORCEMENT DES CAPACITES

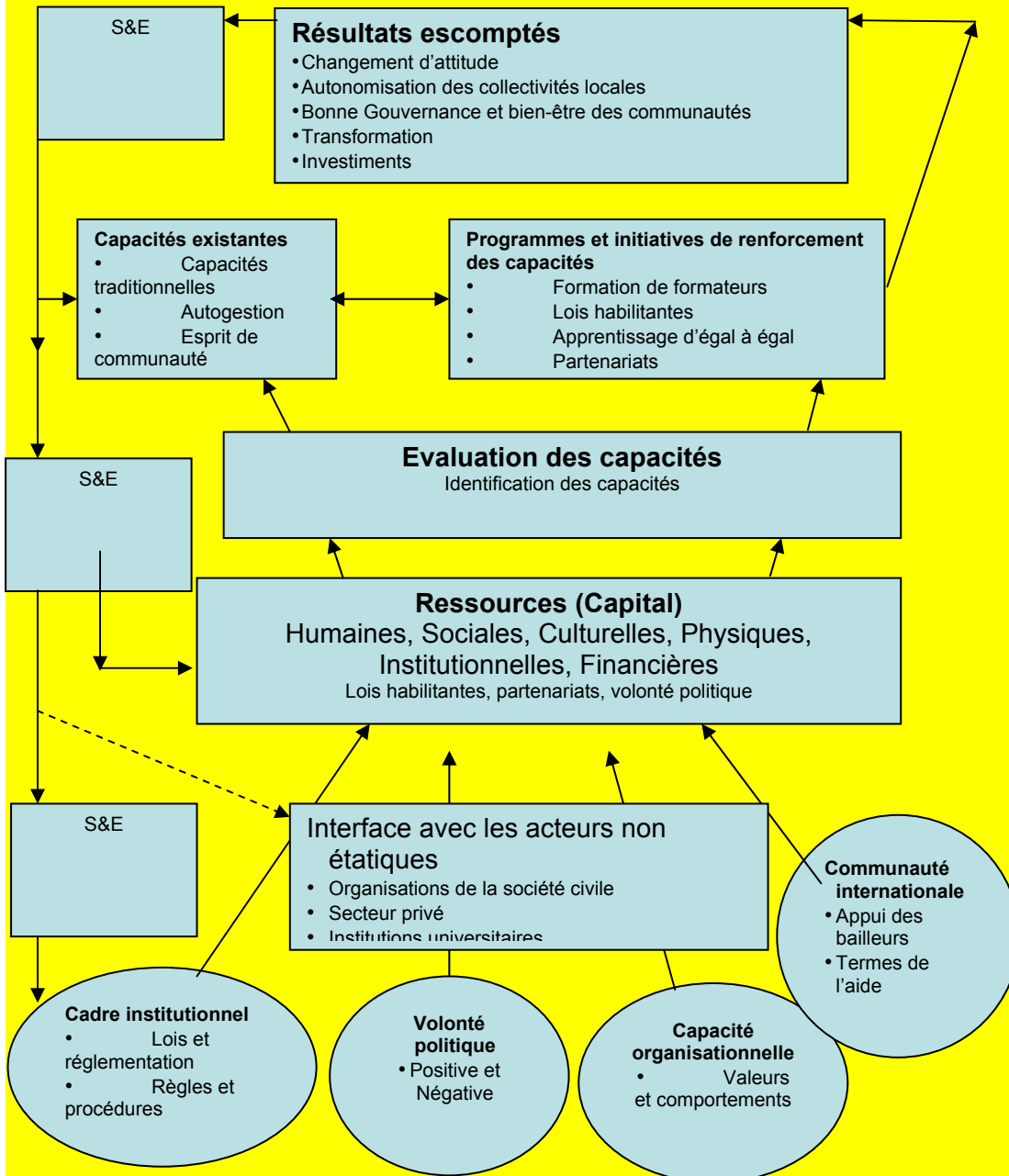
Il est impératif que chaque pays formule une politique et une stratégie globales de formation. La formulation d'une telle stratégie doit être fondée sur un travail d'équipe et un partenariat entre tous les principaux acteurs et les parties prenantes à ce processus. Notamment les responsables des collectivités locales, les communautés locales, les acteurs non gouvernementaux, les associations nationales des autorités de collectivités locales, les partenaires au développement, les bailleurs de fonds, etc. Un exemple bon à citer est la Joint Review of Decentralization (JARD) en Ouganda. La JARD a pour objectif de regrouper toutes les parties prenantes<sup>1</sup> afin de : (i) discuter de l'état de mise en œuvre de la décentralisation; (ii) faire des propositions en vue d'adopter une position commune pour relever les défis qui se posent à la mise en oeuvre de la décentralisation; (iii) définir un plan d'action commun en vue du renforcement et de la consolidation de la décentralisation et (iv) définir un ensemble d'indicateurs et de références pour la mise en œuvre de la décentralisation.

Il est également nécessaire, dans la même optique, d'avoir un modèle bien conçu pour un renforcement efficace des capacités. (La figure 1 ci-dessous est donnée à titre d'illustration).

---

<sup>1</sup> La 'Revue' 2004 a connu la participation d'une bonne brochette d'acteurs de la décentralisation parmi lesquels des membres du parlement, le Chef de la Fonction publique, le Chef adjoint de la Fonction publique, les Secrétaires généraux, les membres du Sous-groupe des donateurs en faveur de la décentralisation, tous les Commissaires de district résidents, tous les Présidents de districts, tous les maires, tous les Administrateurs en chef, tous les secrétaires de municipalité, des responsables des collectivités locales à divers niveaux, les présidents des commissions des finances des collectivités locales, de la Uganda Debt Network, du Forum des ONG, le Directeur exécutif du Plan de modernisation de l'agriculture (PMA), la Uganda Local Government Associations, la Urban Authorities Associations of Uganda, le Directeur exécutif de la National Agricultural Advisory Services (NAADS), le Directeur exécutif de la National Planning Authority, le Directeur exécutif de la National Environmental Management Authority (NEMA), le Commissaire général de la Uganda Revenue Authority, le Président de la Uganda National Chamber of Commerce and Industry, le Directeur exécutif de la Uganda Investment Authority, le Directeur de la Uganda Management Institute, le Secrétaire exécutif des Innovations à l'Université de Makerere ainsi que les responsables du Ministère en ligne.

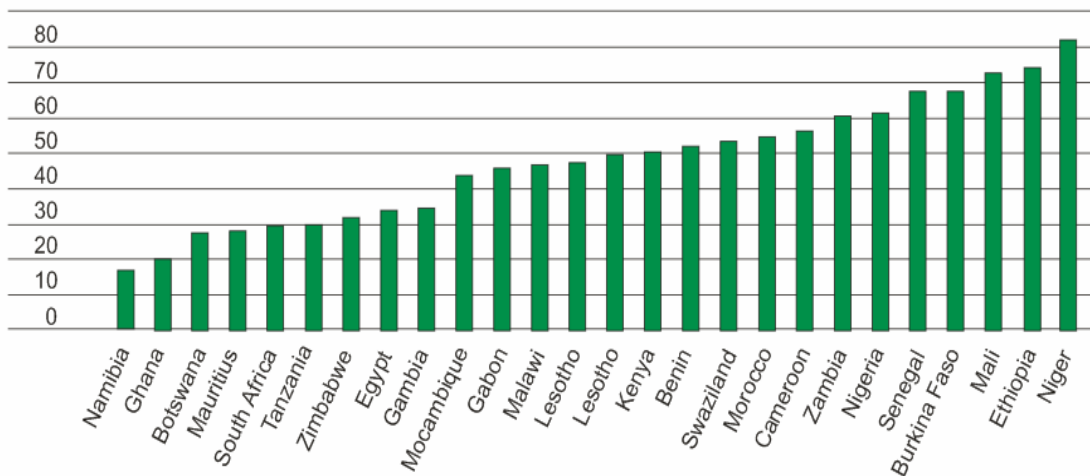
**Figure 1: Modèle de renforcement des capacités**



**QU'EST-CE QUI FAIT LA PARTICULARITE DU RENFORCEMENT DES CAPACITES DE DECENTRALISATION EN AFRIQUE ?**

En 2005, une étude d'experts menée par la Commission économique pour l'Afrique (CEA) a révélé que, en dépit des efforts constants en faveur de la décentralisation, soutenus par des bonnes volontés internationales, quelques pays seulement avaient des collectivités locales dotées de capacités d'assumer efficacement leurs responsabilités décentralisées, tel que le montre la Figure 2. Parmi les facteurs responsables de cette situation, on peut citer : l'insuffisance des capacités humaines, institutionnelles et financières, la corruption et la pauvreté rampante.

**Figure 2: Capacités en termes de pourcentage d'assumer les responsabilités décentralisées.**



Il convient également de reconnaître que, en dehors des formes de décentralisation communément connues, à savoir la dévolution, la déconcentration et la privatisation, il existe 5 autres éléments de décentralisation qui doivent être pris en compte dans l'analyse des questions de capacités de mise en œuvre des politiques de décentralisation. Il s'agit de:

- Les types de fonctions décentralisées ;
- Les types de pouvoirs décentralisés en rapport avec ces fonctions ;
- Le niveau de décentralisation des pouvoirs ;
- Les institutions au profit desquels les pouvoirs sont décentralisés ;
- Les méthodes de décentralisation.

Pour un meilleur renforcement des capacités, ces éléments doivent être identifiés, connus et analysés.

### **LES CAPACITES SONT ESSENTIELLES POUR UNE MEILLEURE MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES DE DECENTRALISATION EN AFRIQUE**

Un certain nombre de capacités et de compétences (habilités) sont nécessaires dans chaque secteur pour mener à bien une mise en œuvre efficace des politiques de décentralisation. Par souci de simplicité, on peut dire qu'il existe deux types de capacités : Les capacités **techniques** qui se rapportent à des domaines particuliers d'expertise ou de pratique professionnelle tels que la santé publique ou la vulgarisation agricole, et les capacités **transversales (pluridisciplinaires)** qui relèvent de la bonne gouvernance, des stratégies de développement et de la gestion. A titre d'exemple, l'analyse de politiques, la gestion du savoir, la conception et la mise en œuvre de politiques et programmes, la coordination et la gestion des ressources, la revue, le suivi et évaluation. Dans certains pays, les capacités techniques sont largement disponibles dans tous les secteurs grâce aux efforts concertés d'investir dans l'éducation, la formation et le développement institutionnel en Afrique post-coloniale. Cependant, le défi reste de mettre en place un environnement qui encourage les professionnels à rester dans leurs pays.

Le problème pour de nombreux pays est de développer des capacités transversales qui nécessitent une compréhension qualitative des défis de la décentralisation. D'après un rapport actualisé de l'ONU, les capacités transversales essentielles à une mise en œuvre efficace des politiques de décentralisation sont les suivantes :

- La capacité de s'engager dans un dialogue multilatéral
- La capacité d'analyser une situation et de susciter une vision
- La capacité de formuler des politiques et des stratégies
- La capacité de budgétiser, de gérer et de mettre en œuvre
- La capacité de suivre et d'évaluer

Il importe de noter que la capacité est une donnée quantifiable. Mais, en matière de gouvernance locale et de fourniture de services, la capacité est souvent perçue en termes de comment les processus de prise de décisions sont organisés, quelle est la qualité des services rendus et quels sont les résultats et rendements enregistrés. Ceci implique que de telles capacités « qualitatives » nécessitent beaucoup de développement et de contextualisation pour des besoins de pertinence, de qualité et d'acceptation.

## LES MOYENS DE DEVELOPPEMENT DES CAPACITES NECESSAIRES

### Identification des capacités

Les organisations telles que l'ONU et l'UE préconisent l'identification préalable des capacités. La Banque mondiale, quant à elle, parle d'évaluation des besoins en renforcement des capacités (EBRC). Ceci consiste en l'analyse des capacités existantes en comparaison avec les capacités désirées à l'avenir ; ce qui permet d'avoir une bonne perception des avoirs et des besoins en capacités. L'évaluation des capacités est l'étape préliminaire dans le choix d'une option stratégique de renforcement des capacités, susceptible de répondre aux besoins des domaines dans lesquels les capacités 'sous nationales' ou locales peuvent être renforcées. Les avantages d'une évaluation complète et bien menée des capacités sont nombreux et permettent de :

- Appliquer une méthode systématique d'évaluation des besoins en capacités, d'établissement des priorités et de division des interventions en séquences ;
- Identifier les défis institutionnels les plus pressants ;
- Identifier les forces et les faiblesses, les opportunités ainsi que les risques liés au développement des capacités ;
- Mettre en place des bases de référence servant à la mesure, au suivi et à l'évaluation de l'évolution et des performances du processus de développement des capacités.

Il convient, cependant, de noter que l'amélioration des capacités individuelles à elle seule ne suffit pas pour améliorer l'ensemble des capacités si le système dans lequel l'individu fonctionne est grippé.

Il est également important de reconnaître que le manque de capacités en matière de bonne gouvernance dans une communauté n'est pas imputable à la seule communauté en question. La première disposition à prendre avant tout renforcement des capacités de décentralisation consiste à évaluer les capacités de chaque 'acteur' par rapport à ses fonctions pour que les capacités de chacun soient renforcées afin de pouvoir remplir efficacement ces fonctions. Dans son article intitulé "Local Governance Capacity Building for the Full range of Participation", le Docteur John-Mary Kauzya affirme:

Alors que dans nombre de pays, les autorités des gouvernements centraux hésitent à s'engager dans des politiques de gouvernance décentralisée pour des raisons liées à l'insuffisances de capacités au niveau local, il a été constaté que les mêmes gouvernements centraux ne disposent pas des capacités nécessaires pour analyser, formuler et gérer efficacement Les politiques de gouvernance décentralisée. De même, alors que beaucoup de donateurs et de partenaires au développement ont tendance à reprocher aux autorités locales de n'avoir pas les capacités nécessaires pour l'exécution des projets de développement au niveau local, il arrive souvent que les mêmes donateurs et partenaires au développement n'aient pas eux-mêmes les capacités nécessaires pour comprendre et travailler dans l'environnement socioculturel des communautés locales afin de promouvoir un développement centré sur les communautés. La situation réelle sur le terrain dans de nombreux pays en développement est que l'insuffisance de capacités est un problème que l'on rencontre chez presque tous les acteurs impliqués dans la gouvernance décentralisée. La différence se situe dans l'envergure et le degré d'insuffisance de ces capacités<sup>2</sup>.

Le point de vue de la Banque mondiale se décline ainsi qu'il suit :

#### **Le renforcement des capacités doit commencer par soi-même : le cas de la Banque mondiale**

La Banque ne peut véritablement aider d'autres à renforcer leurs capacités que si elle-même dispose suffisamment de capacités pour comprendre comment renforcer durablement des capacités. Le manque de personnel technique spécialisé pose problème pour les missions de préparation et de supervision. Il est encore plus déplorable en matière de développement des systèmes de S&E. La capacité d'aider à élaborer et à mettre en œuvre des programmes efficaces de formation et d'enseignement n'est pas non plus une compétence très répandue au sein de la Banque.

*Source: Etude de la Banque mondiale sur le renforcement des capacités.*

### Réformes institutionnelles

Les institutions contribuent à assurer l'efficacité dans l'exercice de quelque pouvoir ou fonction transférée au

<sup>2</sup> Local Governance Capacity Building for Full range Participation: Concepts, Frameworks, and Experiences in African Countries. John-Mary Kauzya. New York

niveau local. A cet effet, les questions clés qui se posent sont les suivantes :

- i. Quelles dispositions institutionnelles prendre au niveau central pour mieux planifier, coordonner et suivre la mise en oeuvre des politiques de décentralisation?
- ii. Quelles dispositions institutionnelles prendre au niveau local pour mettre en place un forum qui intègre et renforce la société civile et les organisations de la société civile dans le processus de planification du développement à la base?
- iii. Quelles dispositions institutionnelles doivent être prises pour garantir un financement durable et équitable des programmes de développement à la base ?
- iv. Quelles dispositions institutionnelles et mesures incitatives prendre pour attirer et retenir le personnel qualifié?

C'est généralement une question de décision politique quant à savoir si la mise en œuvre des politiques de décentralisation doit être laissée aux bureaucrates du ministère en charge des collectivités locales, ou bien s'il faut mettre sur pied une structure spécialisée jouissant d'une relative autonomie, qui sera dotée de moyens suffisants pour faire seule le travail, en collaboration avec le ministère en charge des collectivités locales.

En Ouganda, le gouvernement a décidé de créer un Secrétariat à la décentralisation qui a reçu suffisamment de moyens (humains, infrastructurels, logistiques, financiers, etc.) largement au-delà des capacités du Ministère des collectivités locales. Le Secrétariat à la décentralisation a abattu un travail louable dont témoigne le relatif succès que connaît la décentralisation dans le pays.

De même au Malawi, un Secrétariat à la décentralisation a été mis sur pied avec les moyens nécessaires afin de :

- Faciliter la création d'un environnement propice à la décentralisation;
- Assurer l'efficacité et l'efficacite de la mise en œuvre de la Politique nationale de décentralisation;
- Apporter un appui technique au Département des collectivités locales dans tous les domaines relatifs à la mise en œuvre de la Politique nationale de décentralisation;
- Assurer la disponibilité suffisante de capacités à tous les niveaux de gouvernement afin de planifier et de gérer la décentralisation.

Comme autre force institutionnelle majeure en matière de renforcement des capacités de décentralisation, il y a les associations professionnelles et les associations de collectivités locales. Des institutions telles que la United Cities and Local Governments of Africa (UCLGA) et ses antennes régionales, de même que les associations nationales de collectivités locales ont le potentiel pour apporter de la valeur ajoutée au renforcement des capacités en matière de décentralisation. Dans l'Afrique anglophone, les associations ci-après se distinguent comme d'excellents centres de renforcement des capacités à travers l'apprentissage d'égal à égal. Il s'agit de La South Africa Local Government Association (SALGA), la Urban Councils Association of Zimbabwe (UCAZ), l'Association of Local Government Authorities of Kenya (ALGAK), et le Uganda Local Government Association (ULGA).

En dehors des réformes institutionnelles, il est également important d'impliquer toutes les parties prenantes, tel que souligné dans la section ci-dessous.

## **Engagement des parties prenantes et collaboration multilatérale**

Une décentralisation efficace ne peut être assurée par les seules organisations gouvernementales. Cela nécessite la contribution des différentes parties prenantes ainsi que leurs actions individuelles et collectives pour pouvoir obtenir les changements escomptés. Le terme processus multilatéral désigne un processus dont le but est de regrouper tous les principaux acteurs dans une nouvelle forme de communication, de prise de décisions sur des questions précises. Dans un tel partenariat multilatéral, les partenaires partagent les risques, les pools de ressources et les talents, et s'offrent mutuellement des avantages. Ainsi, ils développent un engagement collectif et la capacité de transformer les idées en actions. La capacité de s'engager dans un dialogue multilatéral nécessite des compétences pour pouvoir gérer des gens venant d'horizons divers, ayant diverses perspectives ainsi que des intérêts et des cultures divergents, mais engagés à oeuvrer ensemble pour un idéal commun. En raison du caractère complexe de la décentralisation, l'engagement et la collaboration multilatérale nécessite une communication efficace, l'écoute, la constitution de réseaux, le dialogue, la négociation, la médiation des points de vue divergents, la motivation des acteurs, toutes choses qui contribuent à bâtir la confiance, l'assurance, la patience et le respect mutuel entre les partenaires que sont la société civile, le secteur privé, les partenaires au développement, etc.

### **Partenariats**

L'établissement de liens de partenariat mutuellement bénéfiques entre le gouvernement central et les collectivités locales d'une part, et les acteurs non étatiques (organisations de fonctionnaires, secteur privé et organisations internationales) d'autre part, constitue une nouvelle manière d'étendre et de renforcer les capacités en vue d'une décentralisation efficace. Au cours des 20 dernières années environ, les associations de fonctionnaires ont accru leur influence non seulement en matière de formulation de politiques, mais aussi dans la mise en oeuvre, le suivi et l'évaluation de celles-ci. Les Nations Unies, dans diverses résolutions, ont persuadé les Etats-membres à s'ouvrir et à collaborer étroitement avec les organisations de la société civile. En 1999, l'ancien Secrétaire général des NU, Kofi Annan, a déclaré dans un discours lors du Forum économique mondial que:

Par le passé, les Nations Unies ne traitaient qu'avec les gouvernements. Mais à présent, nous savons que la paix et la prospérité ne peuvent être atteintes sans la contribution de tous les partenaires, y compris les gouvernements, les organisations internationales, le monde des affaires et la société civile. Dans le monde d'aujourd'hui, nous dépendons les uns des autres<sup>3</sup>.

Au niveau international, la Commission sur la gouvernance globale dit ceci :

Autrefois considérée essentiellement comme ayant trait aux relations internationales, la gouvernance globale intègre à présent non seulement les gouvernements et les institutions gouvernementales, mais aussi les ONG, les mouvements de citoyens, les sociétés transnationales, le monde universitaire et les mass médias. L'émergence d'une société civile globale, avec de nombreux mouvements qui renforcent le sens de la sécurité humaine, reflète une forte croissance des capacités et de la volonté des gens à prendre le contrôle de leur propre vie<sup>4</sup>.

Le renforcement des capacités évalue les besoins à prendre en compte pour donner aux responsables gouvernementaux et aux leaders de la société civile les outils nécessaires pour s'engager dans des initiatives multilatérales. Souvent, on note un manque de connaissances et de compétences relatives à la manière de : faciliter le dialogue avec les citoyens, développer une vision partagée, entreprendre des consultations urbaines, etc. il est important d'identifier les capacités et les compétences susceptibles de rendre les parties prenantes autonomes afin de pouvoir participer pleinement aux processus de gouvernance. Parmi ces compétences, il y a: les aptitudes linguistiques, les aptitudes en communication et en négociations, les aptitudes en prise de décisions en groupe, etc.

---

<sup>3</sup> Minu Hemmati (2002). Multi-stakeholder Process for Governance and Sustainability: Beyond Deadlock and Conflict, p. 27

<sup>4</sup> Ibid, p.27

## Suivi participatif

Le suivi et évaluation participatif (S&EP) est un processus par lequel les parties prenantes à divers niveaux s'engagent dans le suivi/évaluation d'un projet, d'un programme ou d'une politique donnée ; partagent le contrôle des contenus, du processus et des résultats de l'activité de S&E et s'engagent à identifier ou à prendre des mesures correctives. Le S&EP met l'accent sur l'engagement actif des principales parties prenantes. Le S&EP diffère du suivi/évaluation classique qui fait appel à des experts externes qui interviennent pour évaluer les performances par rapport à des indicateurs préalablement définis, en appliquant des procédures et des outils standards. Le S&EP cherche à engager plus activement les principaux acteurs d'un projet dans la réflexion et l'évaluation de l'avancement de leur projet et plus particulièrement l'atteinte des résultats. Il renforce les capacités des populations locales à analyser, à réfléchir et à agir. Dans les pays ayant un indice de corruption administrative élevé, un suivi fiable et objectif aussi bien par les prestataires que par les usagers de services publics peut accroître de façon significative la probabilité de détecter et, donc, de décourager les écarts de conduite.

## Voyages d'étude

La participation aux voyages d'étude est un autre moyen de renforcement et d'accroissement des capacités. Cela permet aux participants d'étendre leur connaissance des domaines de préoccupation spécifiques et les aide à comprendre comment fonctionnent d'autres systèmes, quels sont les défis et difficultés auxquels ils font face et comment ils en viennent à bout.

### **Les voyages d'étude comme outil de formation: Le cas de la Commune urbaine de Kampala en Ouganda**

Comme moyen de renforcement de ses capacités sur des questions spécifiques de gouvernance et de gestion, la Commune urbaine de Kampala (CUK) a organisé une visite d'étude de certains de ses conseillers municipaux à la Commune métropolitaine de Kirklees au Royaume Uni. Les objectifs spécifiques de cette visite étaient de :

- Faciliter les échanges d'expérience entre la CUK et la CMK sur les problèmes qui se posent aux villes.
- Faciliter la mise en place de réseaux entre les deux communes.

A leur retour de cette visite, le Secrétaire de la municipalité a fait l'observation suivante.

« Les politiques en sont venus à voir les choses différemment. Je me souviens de l'une de ces tournées où nous avons envoyé le Maire. A son retour, il a autorisé la procédure permettant au public d'exprimer ouvertement ses griefs sur la tenue des élections à la chambre du Conseil. Au départ, certains d'entre nous avions pensé que ce serait aller trop loin, mais cela fait désormais partie de notre mode de fonctionnement. Parfois, les gens font ceci: ils envoient leurs plaintes puis les expriment dans la salle du Conseil. Les réunions du conseil sont ouvertes à la presse qui fait des gros titres. L'impact de ce processus est que le public finit par considérer la mairie comme leur affaire et non pas comme quelque chose de distant et clos ».

### ***Un témoignage du Secrétaire de la municipalité***

## Capacitation du gouvernement

Un certain nombre de gouvernements centraux en Afrique ont mis en place des législations et des cadres institutionnels qui favorisent la promotion et l'amélioration de la décentralisation. En principe, les citoyens ont le droit de déterminer par voie d'élection la manière dont ils veulent être gouvernés et font des choix quant au type et à la qualité des services publics dont ils ont besoin et comment les ressources, y compris financières, sont allouées, utilisées et comptabilisées dans la production et la fourniture de ces services. La société civile et les organisations de la société civile (OSC) ont, elles aussi, le droit d'exiger un rôle actif dans la planification, la budgétisation et la définition des priorités pour leurs localités. Malheureusement, ces théories sont confrontées à de nombreux défis dans la pratique.

### **Lois habilitantes**

Au Mozambique, au Rwanda, en Afrique du Sud, en Tanzanie et en Ouganda, les lois stipulent clairement que les populations ont le droit de participer à la gouvernance des affaires locales.

- En Ouganda, le Chapitre 11 de la Constitution stipule, entre autres choses, que : « la décentralisation est un principe qui s'applique à tous les niveaux de la collectivité locale et en particulier, des structures de la collectivité locale les plus grandes aux plus petites, afin de garantir la participation et le Contrôle démocratique du processus de prise décisions »<sup>5</sup>.
- Au Mozambique, l'article 186 de la Constitution permet aux organisations de communautés locales de participer aux activités de planification et de gouvernance au niveau local.
- En Afrique du Sud, le Local Government Act comporte des informations qui permettent aux communautés de jouer un rôle actif dans la formulation d'un Plan de développement intégré (PDI).
- En Tanzanie, le Local Government (Urban Authorities) Act de 1982 et ses amendements subséquents, à savoir le Local Government (Miscellaneous) Act de 1998 et le Regional Administration Act de 1997 (URT 1997, 1998), prévoit la création du Mtaaa, une structure de gouvernance locale dont l'objectif est de faciliter la participation communautaire dans la planification et la gouvernance locales.
- Au Kenya, le Local Authorities Transfer Fund (LATF), créé sous l'Authorities Act N° 8 de 1998, vise à renforcer le développement participatif en impliquant les parties prenantes dans les activités locales.

## Choix de la langue

Un autre aspect important en matière de renforcement des capacités est le choix de la langue de travail. Au Malawi, les messages sur le renforcement des capacités sont véhiculés en trois langues : l'anglais, le chichewa et le tumbuka. Cela permet au public d'être au courant de ce qui se passe.

## Les Municipalités ressources comme agents du changement

Après quelque 20 années d'expérience de décentralisation, l'on peut dire sans risque de se tromper que le savoir, les idées novatrices et les bonnes pratiques sont du côté des municipalités qui ont un souci de réformes. A cet égard, le PDM-AEO a essayé de classer les municipalités en quatre groupes : (a) les municipalités ressources; (b) les municipalités transformatrices; (c) les municipalités uniformes et (d) les municipalités sceptiques. Le PDM-AEA a également fait un effort délibéré d'accroître les capacités des municipalités sélectionnées dans la région afin de leur permettre de devenir des agents actifs du changement avec une expertise reconnue et des outils dans des domaines spécifiques pour aider les municipalités méritantes.

### Les Municipalités comme agents du changement

**les municipalités ressources** sont celles qui, en Afrique et dans le monde, disposent d'une expertise et des bonnes pratiques sectorielles, ainsi qu'une sensibilité et la volonté de partager leurs expériences novatrices avec d'autres.

**les municipalités réformatrices ou transformatrices** sont celles qui sont désireuses de changer leurs idées, d'apprendre d'autres et de prendre des actions courageuses dans le but de transformer l'autorité municipale et la rendre plus efficace, plus transparente et en faire un prestataire équitable de services.

**Les municipalités uniformes** sont celles qui, ne disposant pas d'assez d'informations et étant peu exposées aux nouvelles idées, ne sont pas prêtes à prendre des actions.

**Les municipalités sceptiques** ont l'information, mais ne sont pas prêtes à prendre des actions courageuses dans le sens des réformes. Ces municipalités sont généralement peu sûres des implications des réformes.

## NOUVEAUX OUTILS DE RENFORCEMENT DES CAPACITES

### Associer la technologie au renforcement des capacités des collectivités locales

L'émergence de la décentralisation a coïncidé avec la révolution des années 1990 dans le domaine de l'information et de la communication. Cette coïncidence a entraîné des changements remarquables et profonds dans la manière de consolider et de rendre plus efficace et plus efficiente le renforcement des capacités dans les processus de

<sup>5</sup> En Ouganda, la formulation de la politique de décentralisation et des lois y afférentes a été sous-tendue par deux principes majeurs, notamment le principe de subsidiarité et le principe d'intégration et de non subordination. Le principe de subsidiarité nécessite que les responsabilités pour toute tâche doivent être dévolues au niveau le plus bas qui puisse les assumer efficacement. Le principe d'intégration et de non subordination vise à s'assurer que les activités des collectivités supérieures et celles des collectivités inférieures sont conformes aux objectifs nationaux.

décentralisation. Elle a créé un espace dans le PDM-AEA pour mettre au point un programme intercommunal de formation et d'apprentissage d'égal à égal travaillant en étroite collaboration avec des centres d'apprentissage à distance et des universités. L'apprentissage à distance peut à présent se faire grâce à Internet, aux stations de radio communautaire émettant en modulation de fréquences, aux vidéoconférences et aux téléphones portables.

Parmi les avantages qu'il y a introduire les technologies dans les processus de renforcement des capacités, il y a :

- L'extension des frontières du renforcement des capacités
- L'homogénéité et la symétrie des contenus
- Le captage et la dissémination rapide des bonnes pratiques
- L'uniformisation des normes en matière de renforcement des capacités
- La conduite des actions de masse pour identifier les bonnes pratiques sur une base permanente
- La promotion de l'apprentissage en groupe d'égal à égal et des actions collectives à travers l'écoute et le partage d'expériences et d'idées entre participants
- La définition d'un ensemble d'objectifs communs dans un grand nombre de collectivités locales
- L'écoute des voix des personnalités qui ne peuvent se faire entendre autrement (ex. Ministres, Secrétaires généraux, responsables civils d'organisations internationales, leaders sociaux)
- La réduction des coûts de renforcement des capacités, dégageant ainsi des ressources pour la préparation des contenus plutôt que pour la fourniture.

Grâce aux technologies de formation à distance, une atmosphère est créée qui permet aux municipalités ressources ayant le souci des réformes, de partager leurs expériences et d'aider les municipalités apprenantes à identifier leurs propres champions et mentors et à élaborer leurs plans d'action afin d'améliorer leurs systèmes respectifs. Bien sûr que, comme pour toute autre innovation, chacune de ces technologies a ses avantages et ses inconvénients. Cela ne fait pas l'objet du présent exposé.

Il faut néanmoins reconnaître que les technologies de formation à distance ne sont pas concurrentes des méthodes classiques d'apprentissage, mais complètent plutôt le processus pour le rendre plus efficace par rapport au coût. Il est conseillé d'associer les méthodes classiques et les nouvelles technologies pour assurer un maximum de synergie et d'impact. De plus, il est bon de reconnaître que les technologies de formation à distance n'améliorent pas la qualité ou l'impact du matériel didactique existant, mais elles permettent un partage rapide des bonnes pratiques qui, à leur tour, peuvent améliorer la qualité et la vitesse de la formation.

#### **Les vidéoconférences**

Depuis 2000, le PDM-AEA fournit des efforts constants pour améliorer le renforcement des capacités par les vidéoconférences comme une stratégie de promotion de la formation et de l'apprentissage d'égal à égal entre municipalités. Le Forum d'action des collectivités locale en Afrique (FACLA) fut lancé en 2000 après la deuxième édition du Sommet Africités tenue à Windhoek en Namibie. Son objectif était de fournir aux praticiens de la gouvernance locale, décideurs politiques, chercheurs, formateurs et partenaires au développement une opportunité de partager leur expérience et expertise en matière d'amélioration et de consolidation de la gouvernance décentralisée. Le Forum se tient tous les premiers vendredis du mois et relie actuellement sept pays (Ethiopie, Ghana, Kenya, Rwanda, Tanzanie, Ouganda et Zimbabwe) à travers le Réseau mondial de formation à distance (RGFD), avec le soutien financier de la Banque mondiale. Les réunions portent sur des sujets aussi divers que la budgétisation participative, la planification urbaine, la responsabilité sociale, le développement économique local, le VIH/SIDA, les questions de genre, la paix et la sécurité, l'administration fiscale pour ne citer que ces quelques uns. Chaque pays accueille une ou deux sessions par an, tandis que la coordination est assurée par le PDM-AEA. Et depuis 2000, environ 4500 personnes ont pris part aux réunions du FACLA. Après une expérience réussie en Afrique anglophone, le FACLA a été lancé pour la partie francophone du continent regroupant le Cameroun, le Sénégal, le Burkina Faso, le Bénin, le Mali et le Niger.

#### **L'usage de la radio numérique pour atteindre les municipalités enclavées d'Afrique**

En 2003, la Malawi Association of Local Governments (association des communes du Malawi), grâce à l'assistance du Staff Development Institute (SDI) de Mpemba, sous la coordination du PDM-AEA et avec l'appui financier de la Banque mondiale, a lancé 8 modules pilotes pour tester l'utilisation de la radio numérique dans le renforcement des capacités de 12 communes du Malawi. Le programme était destiné aux maires, aux autorités publiques locales, aux membres des communautés locales ainsi qu'aux représentants de la société civile. Le PDM-AEA est entré en partenariat avec la World Space Foundation pour retransmettre le programme sur un format numérique par satellite couvrant toute l'Afrique. Le programme comprenait la

production d'un cahier d'exercices et des guides complémentaires téléchargeables sans fil par les sites d'apprentissage. Les 12 municipalités participantes ont jugé le programme satisfaisant. En 2004, le programme a été amélioré pour couvrir un plus grand nombre de pays, notamment le Ghana, le Kenya, la Tanzanie, l'Ouganda, et la Zambie. Les participants pouvaient entendre des voix, des témoignages et des messages de personnalités des collectivités locales et de la société civile qui n'auraient pu se faire entendre autrement en raison de la distance. Cela a facilité non seulement l'apprentissage interactif en groupe mais aussi l'action collective des participants dans la mesure où les participants écoutaient ensemble, discutaient et développaient collectivement des plans d'action pour traiter des questions ayant trait à la gouvernance, à la pauvreté et à leur bien-être. Plus de 90% des participants se sont dit très satisfaits du programme. Pour le PDM-AEA, le programme a permis la transmission à moindre coût de messages importants à une très large audience. A ce jour, 2400 personnes ont participé à ce programme.

## **Arts et musique**

Un autre moyen très peu connu mais très efficace de renforcement des capacités de responsables des collectivités locales et de la société civile au niveau local est la musique populaire et les arts du spectacle. Cette approche permet aux responsables de collectivités locales et au public en général de savoir ce que pense le citoyen ordinaire, surtout en ce qui concerne les moyens de subsistance, l'attitude et le comportement des autorités publiques. Dans de nombreux pays, les arts du spectacle sont utilisés pour dire si les populations sont satisfaites ou non des services rendus, des tarifs appliqués, des taxes et impôts en général.

Le développement ci-dessous montre qu'il existe un nombre varié d'approches qui peuvent être utilisées pour créer les capacités nécessaires à une décentralisation efficace. Le plus important dans ces approches est la capacité d'engager un dialogue multilatéral et de créer des partenariats. Egalement importante, la capacité d'intégrer les technologies modernes dans les méthodes classiques de renforcement des capacités afin de garantir un maximum de synergie et d'impact.

Dans la section suivante, nous allons examiner certains facteurs qui influencent la mise en œuvre des politiques de décentralisation.

## **FACTEURS INFLUENÇANT LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES DE DECENTRALISATION**

### **Sujets à problème**

Il existe un grand nombre de problèmes liés à la mise en œuvre des politiques de décentralisation. Il s'agit notamment:

- Des conflits et des retards relatifs à l'approbation des politiques proposées ;
- De la modification des propositions initiales avant ou après leur approbation (un cas récent en Afrique du Sud portait sur la question de savoir si les chefs traditionnels devaient être désignés pour une durée déterminée ou à vie);
- Des longs retards accusés dans le processus de mise en œuvre (le cas de la Zambie);
- De la non mise en œuvre de tout ou partie des composantes du programme ;
- Du défaut des institutions décentralisées d'exercer de façon efficace et efficiente les pouvoirs qui leur ont été conférés.

Diana Conyers identifie quatre aspects institutionnels qui déterminent le niveau de mise en œuvre possible des politiques de décentralisation tel que prévu et, partant, le niveau de réalisation des résultats escomptés. Il s'agit: du contexte politique, des capacités organisationnelles au niveau local, des capacités des institutions locales et de l'environnement macroéconomique.

### **Le contexte politique**

Le contexte politique dans lequel intervient la décentralisation affecte considérablement le processus de mise en œuvre. Cela est largement reconnu, mais c'est la nature de l'influence qui n'est pas généralement maîtrisée.

Plusieurs études montrent que nombre de politiques et programmes de décentralisation chancellent lors de leur mise en œuvre parce qu'ils sont introduits avec une hésitation politique et un ressentiment bureaucratique, ainsi qu'une suspicion ou une incompréhension de la part de la société en général. En 1983, Cheema & Rondinelli ont

conclu que le manque de volonté politique était la principale cause des résultats décevants de nombreuses initiatives de décentralisation au cours des années 1970. Ceci était principalement dû au fait que les hommes politiques au niveau national n'avaient pas capacité ceux de la base, qui étaient alors considérés comme des rivaux potentiels. Ceci a donné lieu à des politiques de décentralisation « tièdes », sans objectifs clairs.

Diana Conyers souligne que les questions de volonté politique doivent être élargies pour pouvoir apprécier le fait que les gouvernements, en tant qu'institutions, sont composés de nombreux groupes aux intérêts divers, chaque groupe ayant ses points de vue sur la forme de décentralisation à adopter et quelles politiques, quels cadres légaux et réglementaires mettre en place. Par ailleurs, il n'est souvent pas de l'intérêt de nombreux individus et groupes qui constituent « le gouvernement » de décentraliser le pouvoir, mais plutôt d'enlever aux autorités locales le peu qu'elles ont.

#### **Le prix de la non ouverture**

L'Honorable Kwamena Ahwoi, ancien Ministre des collectivités locales du Ghana et actuellement Consultant auprès de l'Institut d'administration et de management public du Ghana à Accra, est d'avis que les réformes politiques en Afrique resteraient difficiles à mettre en oeuvre tant que les partis politiques au pouvoir ne s'ouvriront pas à leurs homologues de l'opposition et ne les impliqueront pas dans les initiatives de réformes politiques. En 1998, par exemple, après avoir pris part à un atelier sur la budgétisation participative organisé par le PDM-AEA, il était rentré tout zélé et s'était empressé d'introduire la budgétisation participative dans toutes les assemblées de district et urbaines. Mais trois ans après, son parti devait quitter le pouvoir après avoir perdu les élections. C'est impuissant qu'il assistera au balayage par le nouveau gouvernement de toutes ses innovations, dont la budgétisation participative. Il a donc reconnu que c'était une erreur de sa part de n'avoir pas impliqué les membres des partis de l'opposition dans le processus de réformes politiques.

#### **Les capacités des institutions locales**

Le manque de capacités professionnelles, techniques ou politiques au niveau local est un problème courant qui peut sérieusement compromettre l'efficacité d'un programme de décentralisation. Cela ne signifie pas que les pouvoirs ne doivent pas être décentralisés, même si les organismes du gouvernement central qui sont opposés à la décentralisation pour d'autres raisons essaient souvent de soutenir le contraire. Cela signifie plutôt que la décentralisation doit s'accompagner de mesures spécifiques afin d'accroître les capacités des institutions locales pour qu'elles soient en mesure d'assumer les responsabilités qui leurs sont dévolues. Ce programme de renforcement des capacités doit faire partie du processus de mise en oeuvre. Le Zimbabwe a fourni un exemple intéressant de cas où des efforts concertés ont permis de développer les capacités de collectivités locales. Dans ce cas, les initiatives de renforcement des capacités, qui sont soutenues par un consortium d'organismes extérieurs, ont commencé avant qu'il n'y ait de plans sérieux de décentralisation des pouvoirs. Les principaux objectifs à l'époque étaient de faciliter la mise en oeuvre d'une réorganisation majeure des collectivités locales rurales et d'accroître les capacités d'administrer le montant en hausse des financements des bailleurs de fonds octroyés par le canal des autorités locales.

#### **L'environnement macroéconomique**

Au début des années 1980, de nombreux pays africains ont connu de graves problèmes macroéconomiques parmi lesquels des faibles taux de croissance économique, la réduction de la dépense publique et l'augmentation du taux de chômage, de la pauvreté et des inégalités. Ces problèmes ont eu des répercussions graves sur la mise en oeuvre des politiques de décentralisation.

La principale motivation pour la décentralisation était plus de « se rejeter les responsabilités ». Nombre de gouvernements ont commencé à appliquer la décentralisation parce qu'ils voulaient s'investir de la responsabilité de plus en plus difficile de fournir en qualité et en quantité les services demandés par l'électorat. Par conséquent, la décentralisation des pouvoirs s'était rarement accompagnée de l'accroissement conséquent des ressources financières ou des pouvoirs de mobilisation de fonds par les institutions à qui ces pouvoirs étaient conférés. Ce qui revenait à dire que la décentralisation avait peu de chance d'aboutir à une amélioration de la qualité ou de la quantité des services fournis, surtout pour ceux qui n'avaient pas les moyens de s'offrir des services tels que l'éducation privée et les soins de santé.

## Les capacités organisationnelles au niveau national

La décentralisation est un processus complexe, même lorsqu'elle ne concerne qu'un seul secteur ou une seule organisation, mais bien plus encore lorsqu'elle implique, comme c'est souvent le cas, un certain nombre d'activités dans des secteurs différents et partant, des ministères et des services différents. Par conséquent, la mise en œuvre des politiques de décentralisation nécessite une planification détaillée et une coordination qui, à leur tour, exigent la mise en place de structures organisationnelles et des procédures spécialement conçues pour faciliter le processus de mise en œuvre. Dans le cas contraire, on assiste à une évolution lente du processus de mise en œuvre, à une décentralisation décousue ou à une décentralisation de pouvoirs sans réorganisation complémentaire et à une crispation des activités du gouvernement central.

Le renforcement des capacités de décentralisation souffre d'un manque d'approche systématique et d'évaluation claire. Jusqu'à présent, la plupart de décideurs considèrent le renforcement des capacités comme un simple moyen ou une contribution à la réalisation des objectifs de projet. Très peu d'attention est accordée au renforcement des capacités en tant qu'un objectif en soi et dont on peut évaluer l'impact sur le terrain. D'après un rapport de la Banque mondiale sur le renforcement des capacités, il y a une tendance à traiter ce phénomène comme une simple contribution ou un moyen pour atteindre des objectifs de projet. Ainsi, il n'existe pas de cibles, pas d'indicateurs ni de mécanismes pour évaluer l'évolution ou les réalisations par rapport aux buts. Il n'existe pas non plus d'étude de traçabilité des formations ou des programmes de développement professionnels achevés. Il n'existe encore moins d'évaluation de l'efficacité des interventions spécifiques en matière d'assistance techniques.

Pour remédier à ces lacunes, il importe de considérer le renforcement des capacités comme un objectif en soi et non pas comme un simple moyen d'atteinte d'autres objectifs. Si le renforcement des capacités est un objectif, il sera régi par les mêmes exigences analytiques que les autres objectifs de projet. De cette façon, il y aurait un besoin, et de façon suffisante, de :

**Préparation:** qui impliquerait une identification des capacités existantes, des capacités et mécanismes nécessaires au développement des compétences, des indicateurs de résultats et des bases de références.

**Supervision:** impliquant une supervision permanente, un suivi et des rapports sur les résultats, ainsi que des initiatives efficaces de renforcement des capacités comme l'une des composantes de projet.

**Evaluation:** qui est une revue systématique de l'impact et des résultats des différentes initiatives de renforcement des capacités.

## LES ASPECTS DU RENFORCEMENT DES CAPACITES DE DECENTRALISATION EN OUGANDA

En Ouganda, la politique de décentralisation est prévue dans la Constitution du pays comme l'un des principes adoptés de gouvernance démocratique. La décentralisation a été adoptée pour atteindre certains objectifs parmi lesquels: (a) le transfert d'un pouvoir réel aux collectivités locales; (b) la promotion du sentiment d'appropriation par les populations des programmes et projets exécutés dans leurs collectivités locales; (c) la libération des gestionnaires locaux des contraintes centrales et l'amélioration de la responsabilité financière, et (d) l'amélioration des capacités des collectivités locales à planifier, financer et gérer la fourniture de services dans leurs juridiction de compétence. La politique de décentralisation a dévolue de nombreuses responsabilités importantes d'ordre fiscal, politique et administratif aux autorités locales.

Ce processus a été divisé en différentes phases, mais a connu une évolution rapide et un vaste champ d'action en donnant aux collectivités locales un niveau d'autorité et d'autonomie considérable sur une période de temps courte, contrairement à d'autres pays qui ont intégré la décentralisation de façon plus progressive. D'après la Constitution du pays, « la décentralisation est un principe qui s'applique à tous les niveaux de gouvernement local et en particulier, des structures de gouvernement local les plus grandes aux plus petites, afin de garantir la participation et le contrôle démocratique par la population du processus de prise de décisions<sup>6</sup>.

Le système de décentralisation a mis un terme au contrôle qu'exerçait le ministère de la décentralisation sur les Secrétaires exécutifs des districts (DES) qui rendent désormais compte à la municipalité. Les ministères de tutelle ont perdu leur contrôle sur les fonctionnaires des districts qui à leur tour sont revenus sous l'autorité des DES. Les Commissions de services de districts (Districts Services Commissions, DSC) ont été investis de l'autorité de nommer, de sanctionner et de licencier tous les fonctionnaires, y compris le DES. Les postes de chefs de village et de conté ont été supprimés. Leurs homologues des paroisses et des sous contés ont été placés sous l'autorité des

<sup>6</sup> Constitution du 30 septembre 2005 de la République ougandaise, Article 176-2b.

responsables élus de leurs localités, même si, en tant que fonctionnaires, ils doivent rendre compte au DES et sont nommés par le DSC<sup>7</sup>

De plus, la Constitution ougandaise accorde une place à la participation citoyenne lorsqu'elle stipule que « ...chaque citoyen ougandais a le droit de participer dans la gestion des affaires publiques, personnellement ou à travers ses représentants, conformément à la loi. »<sup>8</sup>

Pour permettre une facilitation, une coordination ainsi qu'un suivi/évaluation efficaces du processus de mise en oeuvre des politiques de décentralisation, le gouvernement ougandais a mis en place des organismes indépendants spécialisés pour jouer un rôle distinct mais mutuellement bénéfique. Il s'agit:

- Du Secrétariat à la décentralisation qui vise la promotion et la fourniture de capacités aux processus de décentralisation.
- La Commission des finances sur les collectivités locales (LGFC) qui est un organisme statutaire indépendant et dont le rôle est de conseiller le Président sur la répartition des revenus entre le gouvernement central et les collectivités locales, d'une part et entre les collectivités locales elles-mêmes, d'autre part, ainsi que sur les subventions conditionnelles et les subventions de péréquation et les sources de revenus de même que les revenus potentiels des collectivités locales.
- Le Ministère des collectivités locales (MLG) qui a lui-même été restructuré pour réformer son rôle et se consacrer davantage à la formulation de politiques et des avis en la matière, la définition et le suivi des normes, l'encadrement et le renforcement des capacités.

De plus, plusieurs systèmes, procédures et institutions ont été mis en place pour garantir la transparence et la responsabilité dans la gestion des finances publiques. Ces systèmes et procédures ont été élaborés par le Local Governments Financial and Accounting Regulations; le District and Urban Tender Board Regulations et la Local Governments Public Accounts Committee Rules and Regulations.

En dehors des organismes étatiques, le gouvernement ougandais a également mis en place des bribes de législation qui favorisent la participation des organisations de la société civile dans l'effort de décentralisation et la fourniture de services.

Les associations nationales de collectivités locales, notamment la Uganda Local Government Association (ULGA) et la Urban Authorities Association of Uganda (UAAU), contribuent au cadre institutionnel qui assure l'autonomisation des autorités locales dans leur prise de décisions.

Au fil des années, le système de gouvernement local a de plus en plus attiré des professionnels plus jeunes, mieux formés et plus polyvalents. Il y a également eu une croissance rapide du nombre de femmes leaders élues et de femmes professionnelles.

Diverses études citent l'Ouganda comme un exemple de réussite en Afrique pour avoir introduit avec succès la décentralisation et parce qu'il l'utilise comme instrument d'amélioration de la gouvernance en impliquant les communautés dans la prise de décisions et le suivi, et de lutte contre la pauvreté. L'Afrobaromètre 2002 de la perception du public indique que le public est satisfait des services décentralisés fournis par les collectivités locales sur une période de 5 ans. Dans les services ci-dessous indiqués, plus de la moitié de la population locale pensait qu'il y avait une amélioration dans la fourniture des services du fait de la décentralisation – éducation (77%), santé (69%), routes d'accès (64%), eau et assainissement (54%).

Dans un premier temps, le principal défi rencontré était de susciter un changement d'attitude suffisant pour donner au programme de décentralisation un engagement et un appui sans faille à tous les niveaux du gouvernement central. Des résistances à des changements profonds étaient nées de la perte de pouvoirs et de considération par les bureaucrates du gouvernement central. Au début, le gouvernement a réagi en organisant des séminaires de sensibilisation à l'intention de tous les responsables gouvernementaux sur les avantages éventuels de la gouvernance décentralisée et en ayant recours à la loi lorsque la persuasion semblait ne pas marcher.

---

<sup>7</sup> Fredrick Golooba-Mutebi (2008). Politics and Local Government in Uganda, in Fumihiko Saito (eds). 2008. Foundation for Local Governance: Decentralisation in Comparative Perspective, p. 147

<sup>8</sup> Constitution du 30 septembre 2005 de la République ougandaise, Article 38-1

## CONCLUSION

Dans cet exposé, nous montrons que des efforts sont faits dans plusieurs pays africains pour renforcer les capacités de mise en œuvre des politiques de décentralisation. Cependant, compte tenu des difficultés existantes, il reste beaucoup à faire pour fournir de façon significative les capacités nécessaires. A cet effet, beaucoup d'effort reste encore à faire pour mettre en oeuvre les mesures nécessaires au développement des capacités. Pour ce faire, il importe de créer des partenariats entre les différents acteurs pour qu'ils oeuvrent ensemble à la réalisation des résultats escomptés.

## REFERENCES

- Chema, G.S. and D.A. Rondineli (eds), 1983. Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries, Beverley Hills and London. Sage
- Commission économique pour l'Afrique (2005). Rapport sur la gouvernance en Afrique
- Fumihiko Saito (ed). 2008. Foundation for Local Governance: Decentralisation in Comperative Perspective. Physica-Verlag
- John-Mary Kauzya. Local Governance Capacity Building for Full range Participation: Concepts, Frameworks, and Experiences in African Countries. New York
- Minu Hemmati (2002). Multi-stakeholder Process for Governance and Sustainability: Beyond Deadlock and Conflict. Earthscan Publication Ltd
- The Constitution of the Republic of Uganda 2005.