

**Évaluation à mi parcours 2008**

**Programme de décentralisation /  
développement communal, Burkina Faso**

Rapport de synthèse

**gtz**

**Établi par : Oliver Karkoschka,  
Gabriel Coulibaly**

**pour : SÜDWIND Institut**

**Ce rapport a été rédigé par des experts externes indépendants. Il reflète uniquement leur opinion et leur appréciation personnelles.**

**Éditeur :**  
Deutsche Gesellschaft für  
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Bureau Évaluation

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5  
D-65760 Eschborn  
Allemagne  
Internet : <http://www.gtz.de>

Eschborn, avril 2009

## Tableau synoptique

### de la mission d'évaluation

Période de l'évaluation	11 - 12/2008
Institut chargé de l'évaluation / société d'études et de conseil	Südwind Institut
Membres de l'équipe d'évaluation	Oliver Karkoschka et Gabriel Coulibaly (mandatés par Südwind), Ernestine Sanogo, Jörg Schaeffer (SNV, <i>Netherlands Development Organisation</i> , organisation néerlandaise de développement)

### de l'action de développement

Intitulé de l'action conformément au contrat	Programme de décentralisation de l'administration communale / développement communal au Burkina Faso
Numéro de projet	2005.2181.5
Durée totale et durée de chaque phase	Durée totale 01/2005 - 12/2017 (13 ans) 1 <sup>ère</sup> phase de promotion 01/2005 - 12/2007 (3 ans) 2 <sup>ème</sup> phase de promotion 01/2008 - 12/2009 (2 ans)
Coût total	25 000 000 EUR (contribution allemande) 3 950 000 EUR 1 <sup>ère</sup> phase de promotion 2 420 000 EUR 2 <sup>ème</sup> phase de promotion
Objectif global conformément à l'offre et objectif de la phase actuelle (pour les actions de développement en cours)	La participation de la population au processus de réforme et l'offre en services publics fournis par les collectivités territoriales sont améliorées dans le cadre de la réforme de la décentralisation (objectif global de la stratégie sectorielle <i>CSMOD 2006 - 2015</i> ).
Organisme de tutelle	Ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation (MATD).
Organismes d'exécution (dans le pays partenaire)	Ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation (MATD) ; les collectivités territoriales régionales et communales dans les régions prioritaires ;

	ministère de l'Économie et des Finances (MEF)
Autres organisations de développement impliquées	KfW (banque de développement), Service allemand de développement (DED), Association Française de Volontaires du Progrès (AFVP)
Groupes cibles conformément à l'offre	Citoyens des communes (les actions au niveau communal et régional concernent cependant particulièrement les communes des deux régions prioritaires du sud-ouest et de l'est).

### de l'évaluation

Note globale <i>Sur une échelle de 1 (très bien, le résultat dépasse nettement les attentes) à 6 (l'action de développement n'a aucune utilité ou la situation s'est plutôt détériorée)</i>	3
Note pour les différents aspects	Pertinence : 2 ; efficacité : 3 ; impact : 3 ; efficience : 4 ; durabilité : 3

L'évaluation portait sur la contribution de la coopération technique (CT) au « Programme de décentralisation / développement communal », opération en association conduite par la GTZ, la KfW et le DED. Elle a été mandatée par la GTZ à l'Institut Südwind, qui a chargé le consultant international Oliver Karkoschka et le consultant régional Gabriel Coulibaly (Mali) de sa réalisation. Deux collaborateurs de l'organisation néerlandaise de développement SNV (*Netherlands Development Organisation*), Ernestine Sanogo et Jörg Schaeffer, faisaient également partie de l'équipe d'évaluation. La SNV conduit au Burkina Faso un programme de renforcement des communes dans des régions différentes de celles du programme évalué ; elle était donc intéressée par les expériences du programme ainsi que par une intensification de la collaboration. Étant donné que le programme de la SNV apporte un appui uniquement au niveau des communes, cette organisation était aussi particulièrement intéressée par la question des avantages d'une approche pluri-niveaux, c'est-à-dire d'un engagement aux niveaux communal, régional et national. Elle a répondu à l'invitation à participer à l'évaluation adressée par la GTZ à plusieurs organisations internationales dans le but d'améliorer la concertation entre les organisations donatrices. Les entretiens et études au Burkina Faso se sont déroulés du 13 novembre au 1<sup>er</sup> décembre 2008.

### Contexte

Près de la moitié des 13,4 millions d'habitants du Burkina Faso vit dans la pauvreté absolue. Plus de 80 % de la population vit dans les zones rurales. Le Burkina Faso compte donc parmi les pays les plus pauvres du monde et il occupe la 173<sup>ème</sup> place (sur 179 États) dans le classement 2008 établi par les Nations unies selon l'indice de développement humain. Les femmes, les adolescents et les jeunes adultes sont particulièrement touchés par la pauvreté, car leur accès à des ressources importantes (terre, éducation, santé) est moins bon que celui d'autres groupes de population. En outre, ils ne sont pas suffisamment associés aux processus décisionnels politiques. La coopération germano-burkinabé a pour objectif général de mettre en œuvre la stratégie de lutte contre la pauvreté poursuivie depuis 2000. Dans ce contexte, la décentralisation et l'autonomie de l'administration communale doivent contribuer à stabiliser la démocratie et l'État de droit. La décentralisation au Burkina Faso est un phénomène encore très jeune. Si 49 communes urbaines existent déjà depuis les années 90, les 302 communes rurales n'ont vu le jour qu'en 2006, avec les premières élections municipales. La coordination et l'organisation de la décentralisation incombent au ministère de l'Intérieur. De nombreux ministères sectoriels voient toutefois la décentralisation, donc le transfert de compétences et de ressources aux collectivités territoriales, d'un œil critique ou ils y sont même opposés, et les politiques sectorielles ne sont généralement pas encore axées sur la décentralisation. Le transfert de compétences et de ressources ne se met donc en place que

lentement et de ce fait, les collectivités territoriales n'ont généralement ni les moyens financiers ni le personnel nécessaires pour s'acquitter de leurs tâches. Les maires des communes ont souvent une position prééminente et les conseils municipaux et, en particulier, les femmes ne jouent généralement encore qu'un petit rôle dans les processus décisionnels. L'État n'a pas mis à la disposition des nouvelles structures des ressources supplémentaires pour les aider à remplir leur mission.

D'un point de vue général, les services des ministères sectoriels au niveau local n'ont pas les capacités nécessaires pour soutenir les communes comme il le faudrait. En outre, les relations entre ces services et les communes sont problématiques, car les nouvelles collectivités territoriales limitent l'influence et les pouvoirs de décision dont disposaient jusqu'ici les services déconcentrés.

Au Burkina Faso, la décentralisation est soutenue par de nombreux bailleurs bilatéraux et multilatéraux. Des positions et des points de vue communs sur des processus politiques importants ont pu être élaborés par la conférence des bailleurs, qui était présidée par l'Allemagne de 2006 à la fin de 2008, sans toutefois que des méthodes de grande portée concertées et harmonisées entre les bailleurs en aient résulté. En outre, le ministère de l'Intérieur compétent ne donne encore qu'une orientation faible en la matière.

L'objectif global du programme « Décentralisation / développement communal est le suivant : « *La participation de la population au processus de réforme et l'offre en services publics fournis par les collectivités territoriales sont améliorées dans le cadre de la réforme de la décentralisation* ». La stratégie du programme repose sur une approche pluri-niveaux : au niveau national, elle est centrée sur l'appui-conseil au ministère de l'Intérieur pour la gestion de la réforme. Au niveau régional, il s'agit d'aménager les relations de coopération entre les gouvernorats, les services déconcentrés de l'État, les communes et le conseil régional. Au niveau local, les efforts portent sur le renforcement de la capacité d'action des communes et des structures de l'administration locale autonome. Les actions aux niveaux régional et communal se concentrent dans les deux régions prioritaires de la coopération germano-burkinabé, dans le sud-ouest et l'est du pays. La durée prévue pour le programme, qui a commencé en 2005, est de 13 ans. La deuxième phase est en cours (début 2008 – fin 2009).

Le lien net entre la décentralisation, la démocratisation et le développement local est un point fort de la stratégie du programme. Celle-ci insiste sur le rôle des communes dans la promotion du développement économique local. En outre, le programme vise à renforcer la

bonne gouvernance en encourageant les processus de dialogue et des méthodes de coopération entre les institutions de l'État et les institutions non gouvernementales.

En ce qui concerne la mise en œuvre technique, les moyens financiers limités ont restreint la marge de manœuvre du programme. Le rôle de l'Allemagne à la présidence de la conférence des bailleurs pour le secteur de la décentralisation a nécessité des ressources humaines considérables, qui n'avaient pas été prévues de manière adéquate dans la planification du programme. Il manque un lien clair entre les trois niveaux (macro-méso-micro) et la valeur ajoutée ainsi recherchée n'était pas encore perceptible. La forte focalisation sur les activités définies dans le plan d'opérations a entraîné une certaine lourdeur et un certain manque de flexibilité dans l'exécution du programme, avant tout au niveau local. Un grand nombre d'actions de perfectionnement ont été conduites et beaucoup d'études ont été financées mais jusqu'ici, l'application et l'utilisation de leurs contenus et recommandations n'ont presque pas été encouragées ou poursuivies systématiquement, de telle sorte qu'une source d'apprentissage importante, à savoir l'apprentissage à partir de l'expérience, n'a pas été exploitée. Le partenaire du programme, le ministère de l'Intérieur, a été impliqué dans la planification, mais à partir du milieu de 2008, il n'a été que peu associé au pilotage du programme (ce qui est aussi une conséquence des changements de personnels au ministère).

Évaluation de la réussite du programme selon les critères internationaux (DAC) :

L'objectif du programme concorde en très grande partie avec les politiques du Burkina Faso dans ce domaine. Le renforcement des collectivités territoriales, notamment comme promoteurs du développement communal, correspond aux intérêts des groupes cibles. Le renforcement de la participation de la population au processus de développement qui était visé est en outre pertinent pour résoudre des questions de développement importantes. Il y a de légères restrictions, qui résultent de la limitation de l'appui, convenue par les deux gouvernements, aux deux régions prioritaires de la coopération allemande avec le Burkina Faso et au fait que le programme est centré sur les communes urbaines dans ces deux régions. Dans l'ensemble, la **pertinence est bonne (note 2)**.

La comparaison entre les prévisions et les réalisations pour les indicateurs formulés fait apparaître de bons résultats avant tout aux niveaux régional et communal, de telle sorte que l'on peut s'attendre à ce que les indicateurs soient en grande partie atteints pour la fin de la phase. Par exemple, une amélioration de l'offre en services fournis par les collectivités territoriales a pu être observée dans beaucoup de communes. Il s'agissait des capacités développées par le programme au niveau communal, telles que l'établissement et le suivi des budgets, la comptabilité, la mobilisation de recettes supplémentaires pour les communes,

etc. Au niveau national, on relève en revanche nettement moins de progrès, ce qui s'explique avant tout par des facteurs politiques, sur lesquels le programme n'a que peu d'influence directe. La faible appropriation du programme par le partenaire n'a pas non plus eu une influence très encourageante. Au total donc, en ce qui concerne l'**efficacité**, le **résultat est satisfaisant (note 3)**.

Au bout de quatre ans seulement (sur 13 prévus pour le programme), on ne peut pas encore s'attendre à des résultats substantiels en termes de développement. On ne peut donc pratiquement pas observer de changements pour le moment dans le sens d'une bonne gouvernance ou d'une réduction de la pauvreté. La population prend néanmoins de plus en plus conscience des changements apportés par la décentralisation et se rend peu à peu compte de ce que cela signifie quant à son propre rôle et à ses possibilités. Pour que les autres résultats visés en termes de développement puissent être atteints à l'avenir, il faut modifier l'exécution du programme de manière à atteindre les résultats directs recherchés pour le développement communal ainsi que pour la participation politique et la démocratisation. La contribution du programme aux **résultats en termes de développement** se traduit par un **résultat satisfaisant**. La **note 3** lui est attribuée.

Le regroupement du personnel de quatre organismes (GTZ, DED, Association Française de Volontaires du Progrès et *Gesellschaft für Agrarprojekte* [société pour les projets agricoles]) et la sous-traitance d'une composante du programme créent un grand nombre d'interfaces exigeant un grand investissement de temps. Les possibilités du personnel étaient sensiblement restreintes du fait de l'insuffisance de moyens face à l'ambition de la stratégie du programme. Des mécanismes efficaces d'apprentissage, d'échange et d'appui au sein du programme viennent seulement d'être esquissés. Les synergies recherchées n'ont pas pu se concrétiser, faute de cohérence entre le programme et les actions de la coopération financière (CF) allemande. La responsabilité d'un grand nombre d'inefficiences ne peut toutefois pas être imputée au programme lui-même. L'aménagement et le pilotage de la coopération au développement allemande dans son ensemble, qui souhaite mobiliser des ressources différentes dans un programme commun, a également une grande influence. Cependant, la concertation entre les organismes impliqués est encore insuffisante, de telle sorte que l'on n'a pu constater qu'une faible cohérence. Il ressort des interviews réalisées par anticipation avec la méthode de sondage assistée par ordinateur e-VAL que la note donnée à l'efficacité est moins bonne que pour les autres critères d'évaluation. Dans l'ensemble, l'**efficacité du programme n'est pas satisfaisante**. La **note 4** lui est attribuée.

La durabilité des résultats atteints jusqu'ici n'est pas encore assurée. Sachant que le programme doit durer encore neuf ans, on ne pouvait toutefois pas s'attendre à ce qu'elle le soit



au moment de l'évaluation. Pour pouvoir influencer favorablement déjà au stade actuel sur la durabilité des résultats visés, il faudrait notamment une approche plus globale du renforcement des capacités. La **durabilité** à la date de l'évaluation est donc **satisfaisante (note 3)**, mais le programme a la possibilité de l'améliorer et d'atteindre la note bien.

**Globalement, l'évaluation du programme est satisfaisante (note 3).** D'une part, il y a une disparité entre les exigences de la stratégie du programme et la manière dont elle a été mise en œuvre jusqu'ici. Les faiblesses au niveau de la mise en pratique sont, par exemple, l'absence d'accompagnement des processus et la focalisation sur le renforcement des capacités individuelles plutôt que sur le renforcement organisationnel et l'aménagement des relations au sein des communes. Toutefois, malgré des conditions d'ensemble en partie difficiles, le programme a pu développer de cette manière des capacités en matière d'aménagement et de gestion de la réforme au niveau national et renforcer en particulier les capacités des élus et des fonctionnaires sur le plan local. Au total, en quatre ans, il n'a pas encore pu donner au développement communal et à la démocratisation autant d'impulsions qu'il aurait pu le faire s'il avait disposé de moyens adéquats et fourni toutes les prestations prévues dans la stratégie (comprenant par ex. la promotion organisationnelle, l'accompagnement des processus, les forums de dialogue). Les nombreuses interfaces pour la concertation entre les quatre organismes allemands impliqués, l'échange restreint entre les niveaux et l'absence de synergies avec la coopération financière sont en outre les causes d'une efficacité relativement faible.

#### Notation des thèmes transsectoriels

Le renforcement de la participation des femmes dans l'administration communale autonome et aux processus de développement locaux est un objectif secondaire du programme. Or, il n'y a pas d'analyse relative à la dimension du genre à la base de la stratégie du programme. Celui-ci a entre-temps reconnu cette lacune et il est en train de conduire une étude afin d'obtenir un aperçu complet de la situation des femmes, de leur rôle et de leur participation aux conseils régionaux ainsi que des facteurs d'influence favorables et défavorables. Deux indicateurs portent explicitement sur la situation des femmes, mais on ne s'est pas encore demandé jusqu'ici quelles prestations de services des collectivités territoriales intéressent particulièrement les femmes ou peuvent promouvoir l'égalité entre hommes et femmes. Dans l'ensemble, le thème « égalité hommes-femmes » dans le cadre du programme est encore traité comme une activité supplémentaire et non pas comme une tâche transsectorielle.

Ses objectifs étant guidés par la stratégie nationale de décentralisation, le programme est aussi intimement lié à la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, qui associe la décen-

tralisation, la lutte contre la pauvreté et la bonne gouvernance. Dans le contexte de la lutte contre la pauvreté, il vise aussi explicitement à renforcer les acteurs de la société civile. La stratégie ne comporte cependant ni analyse spécifique des groupes cibles, ni analyse de la pauvreté. Les faiblesses de la mise en œuvre tiennent au fait que le programme est focalisé sur le renforcement des capacités au niveau individuel et, en particulier dans la deuxième phase, sur les acteurs publics et les collectivités territoriales. Les résultats en termes de réduction de la pauvreté sont jusqu'ici limités à une amélioration de l'accès aux services de base grâce à une meilleure infrastructure sociale. Aucun résultat n'a pu être observé jusqu'ici sur les dimensions économiques et politiques de la réduction de la pauvreté.

La stratégie du programme aborde de nombreuses dimensions et de nombreux éléments du concept de développement durable. Elle présente nettement les caractéristiques d'une approche holistique, en particulier du fait du lien établi entre les différents types d'objectifs ainsi qu'entre l'assistance technique, le conseil en organisation et le conseil politique. Les dimensions économiques et sociales sont également intimement liées dans les objectifs. La dimension écologique est en revanche moins présente. L'orientation sur les processus est mise en évidence par la promotion de processus de négociation et du dialogue entre différents groupes de la société et entre les niveaux visant à rendre les intérêts et les thèmes politiques publics et transparents. En outre, l'appui au dialogue social devrait créer de nouvelles alliances et mettre en valeur des potentiels locaux de développement. La promotion d'une meilleure action conjuguée de l'État, du secteur privé et de la société civile dans le cadre de l'exécution du programme n'a cependant pas encore eu lieu. Les processus de dialogue ou de négociation, où la société civile ou le secteur privé formulent eux aussi leurs intérêts quant aux services des communes, n'ont pas encore été encouragés.

#### Recommandations spécifiques pour le programme

L'approche pluri-niveaux du programme doit être conservée aussi dans la prochaine phase, mais il faudrait mettre un accent particulier sur les processus d'échange entre les niveaux. En accord avec la conférence des bailleurs, il faudrait diversifier la stratégie d'appui-conseil au niveau national, tant en ce qui concerne les contenus que les groupes de bénéficiaires. Il faudrait que le programme soutienne davantage le partenaire pour qu'il puisse faire face aux résistances d'autres ministères sectoriels à la réforme et qu'il les surmonte, de manière à ce que les communes disposent le plus rapidement possible des compétences et des ressources nécessaires. Dans un même temps, il faudrait, à l'avenir, prêter davantage d'attention aux questions de répartition dans l'aménagement de la péréquation financière horizontale et verticale.

Il faudrait que le programme axe davantage ses interventions aux niveaux régional et communal sur les changements recherchés. Il faudrait, pour chaque commune, développer avec les collectivités territoriales et avec la participation du secteur privé et d'acteurs de la société civile un programme d'appui spécial. Pour cela, les prestations du programme devraient être plus flexibles et inclure le soutien au processus, en particulier le renforcement de la capacité de fonctionnement des conseils municipaux et la promotion des échanges et de coopérations entre acteurs communaux. Il faudrait en outre soutenir à l'avenir les relations entre communes, afin de pouvoir utiliser aussi les circuits économiques locaux et les potentiels de développement intercommunaux. L'égalité hommes-femmes devrait être intégrée comme thème transsectoriel dans tous les domaines d'intervention du programme et ne pas apparaître uniquement dans des indicateurs spécifiques aux femmes.

Il faudrait renforcer la collaboration avec les autres programmes de la coopération au développement allemande, en particulier le programme agricole. Des synergies sont possibles avant tout pour l'amélioration des conditions d'ensemble dans les communes, par exemple par la création d'infrastructures ou l'amélioration de l'accès à l'information et aux marchés, pour encourager les chaînes de valeur et renforcer le développement local.

#### Recommandations générales à l'intention de la GTZ et du BMZ

Il serait souhaitable que le BMZ garantisse, par l'intermédiaire de conditions d'ensemble appropriées comme par exemple une proposition conjointe de programme, une meilleure harmonisation des différents instruments, en particulier de la coopération technique et de la coopération financière.

Dans le programme évalué, il y a une divergence nette entre les exigences énoncées dans l'offre et les moyens dont le programme est doté. Il faudrait qu'à l'avenir, la GTZ veille encore plus à ce que les objectifs des programmes correspondent aux moyens disponibles.