Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des affaires étrangères DFAE
Direction du développement et de la coopération DDC
Domaine de Direction Coopération Régionale
Division Afrique de l'Ouest et thème Education

Capitalisation des expériences du Laboratoire Citoyennetés en Afrique de l'Ouest

LabCitoyennetés
Comprendre pour Agir

Du local intérieur au local sous-régional : bilan d'une expérience d'appui à la citoyenneté locale et sous-régionale

Editorial

Créé en 2003, le Laboratoire Citoyennetés est une association de recherche et d'action de droit burkinabé. Sa finalité est de contribuer à une gouvernance ouest africaine réconciliant gouvernants et gouvernés, à partir du local. Depuis près de quinze ans, ses modes opératoires se sont affinés et adaptés aux défis de la sous-région. A ses débuts, le « Labo C » a mis l'accent sur la citoyenneté communale à travers l'organisation de débats publics, visant l'élaboration de politiques concertées de service public de proximité au Burkina. Aujourd'hui, l'organisation a pris une envergure régionale et travaille essentiellement sur le service public à l'échelle transfrontalière. La promotion d'une intégration régionale au profit des populations est au cœur de son action, ainsi que le soutien aux institutions régionales (UEMOA/CEDEAO) pour leur capacité à influencer les politiques nationales et locales de décentralisation.

La DDC a dès le départ soutenu le Laboratoire Citoyenneté, convaincue par la pertinence de son travail de refondation de la gouvernance « par le bas », avec des résultats indéniables. On doit par exemple au Labo C l'établissement en 2011 du Conseil des Collectivités Territoriales de l'espace UEMOA ; ou l'élaboration en 2013 du livre blanc sur la décentralisation financière, adopté en 2017 par les ministres de la décentralisation et de l'aménagement du territoire de l'UEMOA, qui jette les bases du Cadre stratégique de la décentralisation financière en Afrique de l'Ouest. Ces initiatives contribuent aujourd'hui à structurer les appuis de plusieurs partenaires techniques et financiers à la décentralisation au niveau régional.

Il est donc opportun, au bout de ces années d'accompagnement, de procéder à cette capitalisation du parcours et des expériences du Laboratoire Citoyennetés en Afrique de l'Ouest. La capitalisation ne conclut pas à des solutions toutes faites sur les nombreux défis de la décentralisation et de l'intégration. Elle vise plutôt à systématiser des leçons apprises en termes de modes d'intervention, de changements induits et d'analyses des forces et faiblesses de l'organisation face aux nombreux défis à relever. Elle est conforme aux principes de la Division Afrique de l'Ouest en matière de gestion du savoir et contribue à la documentation et à la diffusion des approches du développement territorial dans notre région.

Je me réjouis d'ores et déjà que ce coffret comprenant un cahier (en deux versions française et anglaise) et trois dépliants puissent enrichir les pratiques des projets/programmes suisses et des autres partenaires dans la sous-région et au-delà. C'est le lieu d'adresser mes compliments aux consultants africains et suisses pour leur effort et la qualité des produits livrés. Je saisis l'occasion pour renouveler mes remerciements au Laboratoire Citoyennetés pour sa parfaite collaboration au cours de ces années de cheminement commun, pour améliorer la gouvernance locale et l'accès des populations à de meilleures conditions de vie économique et sociale.

Chantal Nicod,
Cheffe de la Division Afrique de l'Ouest,
DDC Berne

Préambule

En s'engageant en 2003 dans le chantier de la construction de la citoyenneté, le Laboratoire Citoyennetés (ACE-RECIT) avait une conviction : les principes de gouvernance et de citoyenneté ne se décrètent pas, mais émergent des consciences des acteurs, notamment à travers leurs interactions quotidiennes. C'est en travaillant le rapport entre les agents des services et les usagers, à partir d'actes concrets (l'accueil aux services d'actes d'état civil, le soin aux parturientes, la transmission maître-élève dans les écoles, la co-responsabilisation à la collecte d'ordures, la co-régulation des files d'attente aux points d'eau), que se construisent progressivement des visions partagées du monde, du service public, du bien commun, de l'intérêt général ainsi que de leur préservation. Participer, aux côtés des autorités locales, à la construction de la démocratie dans cet esprit était relativement nouveau et innovant.

Quinze (15) années plus tard, cette conviction est restée intacte. Mieux, elle s'est confirmée par des résultats significatifs au niveau local (commune, cercle, département, région), national et sous-régional. Les conclusions de la présente capitalisation le montrent à souhait. A partir d'une action pilote de recherche-action axée sur les services communaux (état civil, santé, éducation, etc.), le Laboratoire Citoyennetés a pu progressivement stabiliser sa démarche et problématiser de nouveaux objets de travail qui, aujourd'hui, permettent de mettre en dialogue les acteurs du niveau local, national et sous-régional (UEMOA/CEDEAO). Il s'agit en particulier du transfrontalier. Les sillons tracés dans ce domaine grâce notamment, au programme Action publique et Citoyenneté (APC) indiquent clairement que les politiques d'intégration sous-régionale ont un impact direct sur les problématiques locales de gouvernance. D'où la nécessité de combiner plusieurs leviers pour réfléchir et agir efficacement en vue d'une amélioration des modes de gouvernance. A l'heure où des défis majeurs de sécurité, de trafics illicites (drogue, armes), de migration se posent aux pays de la sous-région ouest-africaine, la question du transfrontalier nécessite bien plus que des investissements. En effet, le niveau de qualité des services offerts par les différents Etats constitue un des critères de l'adhésion des citoyens à l'un ou l'autre Etat. Plus les citoyens au niveau des espaces frontaliers accèdent à des moyens de production et à des services de qualité, mieux, ils se reconnaissent dans leur Etat et sont prêts à le défendre. Dans ce sens, s'appuyer sur des dynamiques locales (socio-culturelles, économiques, politiques, etc.) pour construire des citoyennetés moins clivées nous paraît une alternative prometteuse à soutenir.

Le Laboratoire Citoyennetés salue la mobilisation significative à ses côtés de la DDC à travers ses différentes équipes. A l'égard du Laboratoire Citoyennetés, la DDC a su être ce partenaire à la fois fidèle et exigeant. D'autres partenaires tels que l'Union européenne, la Banque mondiale, l'Unicef, l'Onu-habitat, l'Ambassade de France, l'Ambassade des Pays-Bas, l'ONG Solidar Suisse, la Fondation Hans Seidel, etc. ont partagé avec nous le même rêve, devenu réalité.

Nos remerciements vont aux orfèvres de la présente capitalisation, Jacques MERAT et Septime ATCHEKPE, qui ont su mettre au jour ce pan de l'engagement du Laboratoire Citoyennetés pour l'avènement d'une citoyenneté plus assumée.

Raogo Antoine SAWADOGO
Président du Laboratoire Citoyennetés

Table des matières

Editorial (DDC) 2

Préambule (LC) 3

Introduction 6

Le parcours à travers les programmes « Etat Local » puis « Action Publique et Citoyenneté » 7

- L'approche socio-anthropologique 7
- L'intervention par la recherche-action 8
- Les répliques d'APC 11

Le travail à l'échelle sous-régionale par la coopération avec l'UEMOA 13

- Les hypothèses de travail 13
- Création du Conseil des Collectivités Territoriales (CCT) au sein de l'UEMOA et ses objectifs statutaires 14
- Appui à la définition d'une stratégie sous régionale en matière de décentralisation financière 15
- Les initiatives de coopération locale transfrontalière 17

Produits et résultats 23

Le rôle de la DDC 28

Leçons apprises 28

Recommandations 31

Liste des abréviations

ACE-RECIT/ LC : *Association Construisons Ensemble-Recherche sur les Citoyennetés en Transformation/ Laboratoire Citoyennetés*

AESOC-BF : *Appui à l'Emergence d'une Société Civile de dialogue et d'interpellation au Burkina Faso*

AFD : *Agence Française de Développement*

AFEDEB : *Association Féminine pour le Développement du Burkina Faso*

AGCT : *Appui à la Gestion des Collectivités Territoriales*

AGORA : *Appui à la gestion concertée des services publics locaux*

APC : *Action Publique et Citoyennetés*

CCT : *Conseil des Collectivités Territoriales*

CEDEAO : *Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest*

CFA : *Communauté Financière de l'Afrique*

CT : *Collectivités Territoriales*

DDC : *Direction du Développement et de la Coopération*

GRET : *Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques*

LC : *Laboratoire Citoyennetés*

ONG : *Organisation Non Gouvernementale*

OSC : *Organisations de la Société Civiles*

OXFAM: *Oxford Committee for Famine Relief*

PACT- Niger : *Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales au Niger*

PACT- Burkina Faso : *Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales au Burkina Faso*

PCJ : *Poste de Contrôle Juxtaposé*

PCTL : *Programme de Coopération Transfrontalière Locale*

PETS : *Programme d'appui au contrôle citoyen et à la transparence des dépenses publiques dans les domaines de l'éducation, la santé, l'eau potable et l'assainissement*

PROS : *Programme de renforcement des organisations de la société civile*

RECIT : *Recherche sur les Citoyennetés en Transformation*

TVA : *Taxe sur la Valeur Ajoutée*

UEMOA : *Union Economique et Monétaire Ouest Africaine*

UNICEF : *Fonds des Nations Unies pour l'Enfance*

USAID : *Agence des États-Unis pour le développement international*

Introduction

Une capitalisation analyse une expérience pour en tirer des conclusions et leçons apprises en matière de procédé, de manière de faire ou d'approche.

La présente capitalisation analyse l'expérience du Laboratoire Citoyennetés (LC) en se focalisant en particulier sur les efforts de l'organisation pour travailler sur la base d'une approche sous-régionale en Afrique de l'Ouest, en coopération avec l'UEMOA.

Créé en 2003 au Burkina Faso, le LC porte initialement ses efforts sur la recherche socio-anthropologique en Afrique de l'Ouest. Il s'agit de mieux comprendre les ressorts qui expliquent le fonctionnement insatisfaisant des services publics dans cette sous-région.

Dès 2006, avec le programme « Etat local », puis dès 2009 avec « Action Publique et Citoyennetés », le LC « passe à l'action » en intervenant pour l'amélioration des services publics dans plusieurs pays de l'Afrique l'Ouest.

Dès 2010, le LC collabore avec l'UEMOA, d'abord en vue de la création de son Conseil des Collectivités Territoriales (CCT), puis pour la préparation d'une directive de l'UEMOA sur la décentralisation financière. A partir de 2014, le LC développe un programme pour accompagner la coopération entre collectivités territoriales frontalières.

La Division Afrique de l'Ouest de la DDC a appuyé le LC dès ses débuts. Le programme régional Gouvernance de la Division soutient le LC dans la promotion de la gouvernance locale à l'échelle sous régionale.

Le parcours à travers les programmes « Etat Local » puis « Action Publique et Citoyenneté »

L'approche socio-anthropologique

Le centre d'intérêt du Laboratoire Citoyennetés (LC), depuis sa création en 2003, est la construction de la citoyenneté. Sa discipline académique de référence est la socio-anthropologie.

Selon Jean-Pierre Olivier de Sardan[1], la socio-anthropologie apparaît dans les années 1980 comme un courant rénovateur de l'anthropologie. L'anthropologie *prend comme objet d'investigation des unités sociales de faible ampleur à partir desquelles elle tente d'élaborer une analyse de portée plus générale, appréhendant d'un certain point de vue la totalité de la société où ces unités s'insèrent.* "[2]Tout en conservant l'héritage méthodologique de l'anthropologie (l'enquête de terrain), la socio-anthropologie se focalise sur les modes de délivrance et de régulation des biens publics ou collectifs.

Dès 2006, le LC focalise ses activités de recherche sur le service public. Il produit des connaissances destinées à être directement utiles à la programmation des interventions en développement et en particulier celles du domaine de la gouvernance locale.

Les études du LC mettent par exemple en évidence en quoi et pourquoi au Burkina Faso tous les citoyens d'une commune ne sont pas égaux face aux services de santé en dépit de politiques publiques qui visent un accès universel et gratuit à la santé. Ainsi, même si la gratuité des services est garantie par la loi, elle ne s'applique qu'à certaines prestations (par exemple la consultation pour certains risques mais pas le traitement le cas échéant), ce qui a pour conséquence qu'un service complet n'est jamais gratuit. Cette fausse gratuité exclut les plus pauvres du système de santé. En plus, comme une politique concurrente de recouvrement des coûts doit être gérée au niveau des unités de service, les agents de santé, eux-mêmes directement responsables de maintenir leur unité en équilibre financier, ont tendance à mal accueillir une personne dépourvue de revenus parce qu'elle va affecter négativement l'équilibre financier recherché. Ceci peut avoir la conséquence de l'éloigner même des prestations auxquelles elle aurait droit à titre gratuit.

Les services d'assistance sociale sont les seuls dont la responsabilité en 2009 est effectivement transférée aux communes. Les agents communaux travaillent sans réels moyens financiers et leur autorité est bien faible. Dans la plupart des cas, ils ne sont pas en situation de mettre en œuvre les dispositions légales sur les droits de la personne et de la famille, par exemple informer et protéger les femmes contre les risques de la polygamie puisqu'un statut de seconde épouse ne peut être validé juridiquement.

Quant à l'éducation, les objectifs de scolarité universelle se réalisent au prix de la baisse de la qualité des prestations. Les effectifs par classe augmentent et les nouveaux enseignants sont largement moins formés que leurs aînés. La gratuité, comme dans la santé, n'est pas non plus faisable en pratique.

Le LC constate en général l'inconfort ressenti par les agents des structures déconcentrées de l'Etat et des collectivités territoriales. Ils sont l'interface avec les usagers dans un cadre de politiques publiques parfois contradictoires et dans la plupart des cas seulement partiellement applicables sur le terrain. La recherche conclut que:

La chaîne de production qui permet de faire atterrir la loi et de lui donner un contenu effectif sur le terrain n'a pas été soigneusement pensée ni organisée.[3]

Dans ces conditions, le LC fait remarquer que l'administration burkinabè reste fatalement assez loin du modèle wébérien dans lequel les agents publics fournissent des prestations de manière impersonnelle en respectant un cadre assurant la légalité et l'égalité de traitement aux usagers. Au contraire, les conditions de prestation de service dépendent dans une large mesure des interactions personnelles entre agents publics et usagers. Les questions de statut socio-économique des usagers, d'appartenance ou non au groupe communautaire local ou encore de parenté jouent à plein. Placés dans un contexte institutionnel précaire, les agents ont, en compensation en quelques sortes, une large liberté pour décider de ce qu'ils font concrètement et au bénéfice de qui.

L'ensemble des recherches du LC sont synthétisées et permettent de dégager des concepts qui éclairent sur la situation des Etats, de leurs administrations publiques et de la citoyenneté en Afrique de l'Ouest.

1.Dans *De la nouvelle anthropologie du développement à la socio-anthropologie des espaces publics africains,* 2007, Revue Tiers Monde no 191

2. Kilani, M. (1992), *Introduction à l'anthropologie,* Lausanne, Payot

3. J.-P. Jacob, Héma I., Kassem S. et Médah, R. (2009), *L'infirmier, l'instituteur, l'agent social. Synthèse des travaux de recherche sur le service public du Laboratoire Citoyennentés (2006-2009),* Etudes Recit No 30, Laboratoire Citoyennetés.

Concepts	Explications
Marge	Limite à partir de laquelle les droits et devoirs découlant des constitutions démocratiques et du statut qu'elles donnent aux citoyens ne s'appliquent plus pleinement.
Inachèvement juridique et institutionnel	Situation dans laquelle les droits et les obligations engendrés par la constitution et les lois ne sont que partiellement concrétisés dans la pratique par manque de textes d'application et de dispositifs institutionnels de mise en œuvre. Ceci inclut les procédures qui précisent comment les fonctionnaires sont censés intervenir de même que leurs moyens concrets de travail tels que locaux, équipements, fournitures, etc. La citoyenneté ne peut logiquement pas être pleinement effective en situation d'inachèvement juridique et institutionnel.
Atterrissage des politiques publiques	Programmes impliquant divers volets (financier, normatif, organisation de l'Etat et de ses démembrements, service civil, systèmes d'information, de registre, de contrôle, etc.) qui permettraient l'atteinte des objectifs des politiques publiques.
Sur-personnalisation de la fonction publique	En raison de leur situation de travail précaire et de cadres normatifs non-atterris, les actions des fonctionnaires sont largement influencées par des considérations d'ordre personnel.
Délégation d'autorité	En démocratie représentative pure, les citoyens élisent leurs représentants pour qu'ils prennent les décisions à leur place. Les élus ne sont redevables qu'à l'occasion des élections. Au Burkina Faso, les élus prennent ce principe de délégation au pied de la lettre. Ils n'informent que peu la population sur leurs décisions et ne les consultent pas. Ils tendent à considérer les interpellations comme des tentatives de renversement aux seuls motifs politiques. Elles ne sont pas les bienvenues. En absence de mécanismes d'information et de dialogue, le mécontentement des citoyens face à une situation dont ils attribuent la responsabilité à leurs représentants prend souvent la forme de mobilisations populaires soudaines, voire d'émeutes.
Assujettissement des usagers	Les fonctionnaires ont tendance à considérer que les usagers leur sont assujettis, ne les considérant pas comme des titulaires de droits qu'il faut écouter et respecter.

L'intervention par la recherche-action

Le LC s'implique aussi directement dans l'action. Ceci va constituer un tournant dans sa trajectoire initialement dirigée vers la recherche. Il deviendra en quelques années un partenaire important dans la région ouest africaine non seulement de la DDC mais aussi d'autres bailleurs de fonds actifs dans l'appui à la décentralisation, la bonne gouvernance locale et la délivrance des services publics.

Un aspect essentiel de la méthode d'intervention est de stimuler l'engagement propre des acteurs (institutions, acteurs de la société civile, citoyens/usagers).

> *Il s'agit de maintenir une posture de non-agir,* de *retrancher son ingérence, de réduire son affairement de manière à ce que sans rien faire il ne soit plus rien qui ne soit pas fait.*[1] *En cela, le LC se propose d'innover par rapport aux habituels projets de soutien institutionnel qui définissent a priori leurs modes d'intervention, s'appuient sur les responsables hiérarchiques et les organigrammes indépendamment des pratiques « réelles » et emploient des technologies sociales standardisées. Il faut faire en sorte de s'appuyer sur une dynamique réformatrice locale plus ou moins informelle, « invisible » dans les approches classiques de l'action.*

Après une approche des autorités locales pour obtenir leur accord, la méthode débute par un **diagnostic de terrain socio-anthropologique techniquement pertinent** qui met en évidence les pratiques effectives des acteurs concernés par la prestation d'un ou de plusieurs services publics. Les spécialistes en socio-anthropologie formés par le LC procèdent à l'examen scrupuleux des pratiques réelles tant des agents publics que des usagers et rédigent leurs observations de manière claire et structurée. Ils sont assistés par des spécialistes sectoriels qui leur apportent une réelle maîtrise de l'objet d'étude. C'est la phase de recherche opérationnelle.

Le protocole se poursuit avec le ***parrainage des***

1. JaapBijl, Alisa Herero Cangas, Peter Hochet, « Un regard ouest-africain sur l'appui à la redevabilité politique », Gouvernance et citoyennetés n°2, juin 2009

Organisations de la Société Civiles (OSC), l'***appui aux radios locales,*** le ***forum multi-acteurs*** et le ***renforcement institutionnel***. Enfin, l'expérience est l'objet d'une ***capitalisation***.

Dès le début du processus, il faut procéder à un choix judicieux des parties prenantes. S'il est relativement aisé d'identifier les acteurs concernés du côté de ceux qui fournissent les services, le choix d'organisations de la société de la civile qui peuvent représenter et défendre les intérêts des usagers est plus délicat. Le LC procède à une invitation à manifester son intérêt par la présentation d'un dossier. La sélection des OSC est faite au regard des six critères suivants : l'existence légale, le fonctionnement interne, la sensibilité au genre, les domaines d'actions (qui doivent être similaires à ceux du LC), la capacité de communication et de travail avec d'autres OSC, les Collectivités Territoriales (CT) et les services techniques et enfin l'expérience dans l'influence des politiques locales. Les candidats sont sélectionnés et un soutien financier léger ainsi que des formations en relation avec le service public en question leur sont offerts. Il s'agit du ***parrainage des OSC***.

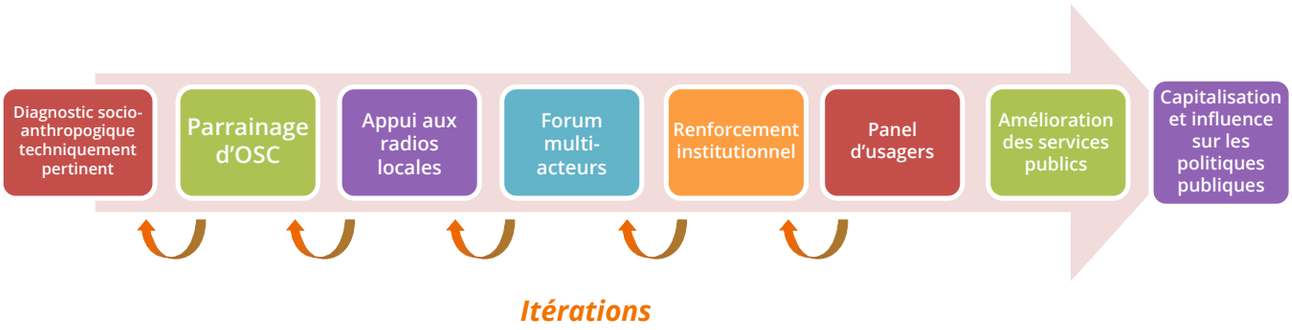
Durant le ***forum multi-acteur***, les pratiques réelles des agents publics et des usagers sont exposées et mises en contraste avec les obligations légales de prestation. Des pistes et plans d'action pour des améliorations sont dégagés. En général, si les services publics peuvent être améliorés sur certains aspects par des actions de niveau local, d'autres aspects relèvent de changements au niveau national. Le LC porte alors la pratique du forum au niveau national. Des plans d'action sont définis et ils concernent au premier plan les communes et les services techniques déconcentrés en tant que fournisseurs directs des services. Ceux-ci doivent mettre en place et appliquer des procédures ainsi que canaliser des ressources qui leur permettent de progresser. Le LC joue un rôle de facilitateur du processus. Il s'agit du ***renforcement institutionnel.***

Les ***radios locales*** sont systématiquement impliquées. Elles sont un élément indispensable pour que les usagers découvrent les services publics, comprennent leur fonctionnement et puissent exercer leurs droits et leurs obligations. Les autorités locales sont encouragées à utiliser les radios locales pour informer la population. Le LC oriente les radios locales vers la tenue de tables rondes ou la réalisation de micros-trottoirs qui donnent l'opportunité aux usagers d'exprimer leur opinion ou de poser des questions aux autorités. L'interactivité est un élément clé pour traiter de la relation entre gouvernants et gouvernés.

Finalement, un ***panel d'usagers*** animé par les OSC parrainée par le LC est constitué avec l'appui des autorités. Il est en charge d'évaluer périodiquement les progrès réalisés dans la délivrance du service public en question. Les médias locaux sont impliqués pour assurer une information à l'échelle de toute la population locale. Le panel d'usager peut évoluer vers le ***panel de contrôle citoyen*** si l'on désire évaluer des aspects plus généraux ou transversaux comme la mise en œuvre des plans locaux de développement ou l'exécution des budgets communaux par exemple.

Il est important que les expériences réalisées soient ***capitalisées*** : le LC et ses partenaires réfléchissent sur le processus développé et le documentent. Les résultats et les leçons apprises sont présentés aux décideurs et les documents de capitalisation restent à leur disposition. C'est une contribution à l'amélioration de l'élaboration des politiques publiques.

Le LC insiste pour dire que ce protocole n'est pas toujours linéaire mais plutôt itératif. Il faut accepter de revenir en arrière et de répéter les étapes. La mise en œuvre doit faire preuve de flexibilité.



Zoom: Amélioration de l'éducation de base par la recherche-action, les fournitures scolaires à Ouahiguya

Témoignage de Salifou Sodré, coordinateur de l'association Développement Sans Frontières, OSC parrainée par le LC à Ouahiguya (l'une des principales villes secondaires du Burkina Faso) dans le cadre de la recherche-action sur l'éducation.

Je me suis engagé comme enseignant en 1984 en remplacement de ceux qui furent congédiés car ils s'opposaient au gouvernement révolutionnaire. Après plusieurs années de pratique, j'ai gravi les échelons dans le secteur éducatif. J'ai travaillé comme conseiller pédagogique à Ouagadougou, au sein du ministère. J'ai eu la chance de suivre une formation en Lybie sur la vie associative. J'ai mis en place mon association « Développement sans frontières » en 1991. J'ai aussi été conseiller municipal durant 5 ans puis maire d'une commune rurale durant 14 ans. J'ai même été membre du Conseil des Collectivités Territoriales (CCT) de l'UEMOA.

Le secteur de l'éducation a subi des réformes dans les dernières années. Il s'agit de la gratuité de l'enseignement et de la décentralisation. Concernant la première, c'est aujourd'hui l'Etat qui doit mettre à disposition les fournitures scolaires. Avec la décentralisation, c'est la commune qui s'en occupe, de même pour les infrastructures. La commune reçoit pour cela une subvention de l'Etat. Quant aux enseignants, ils sont gérés par le ministère. Quand le ministère était en charge des fournitures, il n'y avait pas à qui se plaindre en cas de problème. Dans le diagnostic socio-anthropologique, le LC a bien expliqué qu'il ne concernait que les compétences communales, de sortes que les problèmes bien réels d'absentéisme des enseignants n'ont pas été touchés. Le forum multi-acteurs a priorisé le règlement du problème brûlant des fournitures et a contribué à la planification des investissements. Alors que l'année scolaire commence en octobre, les fournitures n'étaient livrées qu'en mars de l'année suivante. Comment voulez-vous enseigner sans matériel pédagogique, sans cahiers ni crayons pour les élèves ? En plus, les fournitures livrées par la commune étaient de mauvaise qualité. En 2011, mon association a été en charge d'organiser les dialogues, les séances de restitution et le panel d'usagers. Le LC a établi un mandat avec nous d'un montant de 5'000 EUR. Le forum multi-acteur est constitué de la Direction Régionale de l'Education, des enseignants, de la mairie et des associations de parents d'élèves. Une chose qui est tout de suite ressortie est le manque de communication de la mairie envers les parents d'élèves et les citoyens en général. Grâce au forum, la mairie a dû s'expliquer sur le retard des fournitures et leur mauvaise qualité. Depuis, il y a une nette amélioration. Nous avons également mis en évidence les réparations et améliorations urgentes en matière d'infrastructure scolaire.

Témoignage d'Issaka Ouedraogo, ancien conseiller communal, actuellement 1er adjoint au maire de Ouahiguya

L'interpellation faite à la mairie pour les fournitures scolaires a été un moment très chaud. Il y a eu des insultes. L'année suivante, les fournitures scolaires sont arrivées à temps. Et depuis, les maires sont très attentifs à livrer les fournitures à temps.

Témoignage de l'équipe municipale de Ouahiguya

Les dépenses d'éducation représentent 15% du budget de la commune de Ouahiguya. Le seul budget de fournitures scolaires se monte à 100'000 EUR par an. Il faut fournir le matériel pour 20'000 élèves. La commune affecte aussi une partie de ses ressources propres pour compléter le budget de fournitures étant donné que les ressources de l'Etat sont insuffisantes.

Nous avons par ailleurs des problèmes de coordination avec des ONG qui interviennent dans l'éducation sans nous en informer. Cela produit des doublons. Par exemple elles construisent des salles de classes et après seulement viennent vers nous pour nous faire signer des conventions pour la prise en charge.

Le LC nous a appuyés pour l'introduction du budget communal participatif. Maintenant, les citoyens comprennent mieux les difficultés de gestion de la commune. Il y a moins de critiques et d'insultes que par le passé.

L'équipe municipale de Ouahiguya

Les répliques d'APC

Les recherches-action du LC sur les services publics locaux sont déployées largement grâce au financement du programme régional pour l'Afrique de l'Ouest de la Direction du Développement et de la Coopération (DDC). Au programme « Etat Local » du LC (2006-2008) principalement financé par la DDC succède « Action Publique et Citoyenneté » première et deuxième phase (2009-2011 puis 2011-2013), également principalement financé par la DDC.

Le LC parvient à répliquer sa méthode d'intervention grâce à la participation à des projets financés par d'autres bailleurs de fonds et par les bureaux-pays de la coopération suisse en Afrique de l'Ouest. Les programmes APC ont servi de laboratoire d'expériences.

Les projets conjoints et les mandats acquis touchent le Niger, le Mali et le Bénin mais restent tout de même plus présents au Burkina Faso.

AESOC-BF: Appui à l'Emergence d'une Société Civile de dialogue et d'interpellation au Burkina Faso (15 Provinces, 2011-2013)

AGORA: Appui à la gestion concertée des services publics locaux (Bénin, Burkina, Mali, 2011-2013, contrat de 1,2 milliards de F CFA)

AESOC: Programme d'appui à l'émergence d'une société Civile locale de dialogue et d'interpellation au Burkina Faso (2011-2012, contrat de 510 millions de F CFA)

Livre blanc de la décentralisation financière dans l'espace UEMOA (sur demande du Conseil des Collectivités Territoriales (CCT) de l'UEMOA, sur financement de l'AFD, 2014)

PACT –Niger: Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (Régions de Dosso et de Maradi du Niger, 2016-2020)

PACT-Burkina Faso: Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (19 communes, 19 associations d'usagers et 10 radio locales, 2013-2017)

PETS: Programme d'appui au contrôle citoyen et à la transparence des dépenses publiques dans les domaines de l'éducation, la santé, l'eau potable et l'assainissement (Burkina Faso, 2013-2016)

Programme d'appui à la démocratie locale et à la participation citoyenne dans le Plateau central au Burkina Faso (Solidar Suisse, janvier 2017 – Décembre 2020)

Programme Redevabilité au Bénin (14 communes des Départements du Borgou et de l'Alibori et 3 réseaux d'associations nationales, 2016-2019)

PROS: Programme de renforcement des organisations de la société civile (5 communes au Burkina Faso, sur financement Union européenne, 2011, contrat de 37 millions de F CFA).

Le travail à l'échelle sous-régionale par la coopération avec l'UEMOA

Les hypothèses de travail

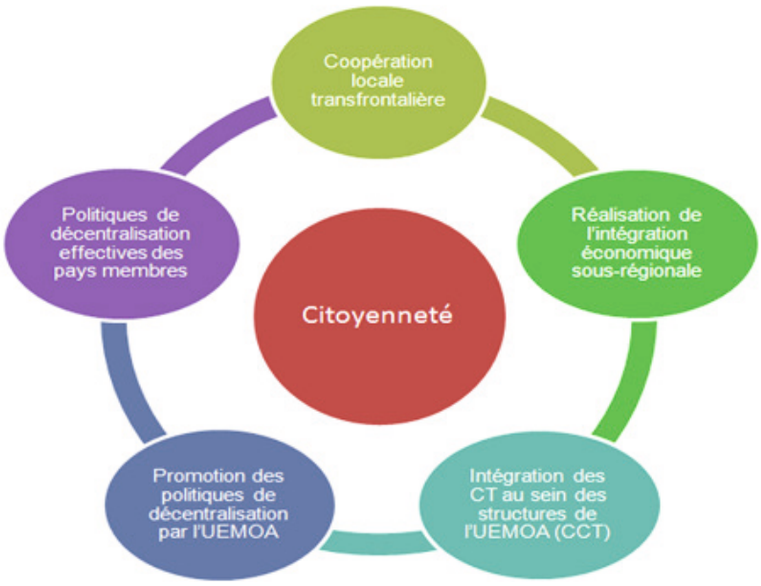
Durant la seconde phase du programme APC (2011-2013), les efforts de capitalisation multi-pays des expériences d'amélioration des services publics conduisent le LC à se rapprocher de l'UEMOA pour renforcer le rôle de cette institution sous-régionale dans la promotion de politiques de décentralisation plus effectives dans chacun des pays membres. Chaque pays-membre se trouve en effet dans une situation relativement similaire : des collectivités territoriales, dont les dirigeants sont élus au suffrage universel, ont été créées mais le rythme des transferts de fonctions publiques et de responsabilités administratives est lent. Même pour les fonctions transférées, le transfert concomitant des ressources financières est insuffisant. Les difficultés pour les Etats à procéder au transfert des ressources apparaissent comme le blocage majeur des processus de décentralisation.

Pour le LC, la décentralisation est le meilleur moyen de construire la citoyenneté dans la sous-région ouest africaine. Proximité des citoyens et des gouvernants et processus démocratiques locaux confrontent les Etats à leur inachèvement juridique et institutionnel et les poussent à la recherche de solutions effectives et socialement légitimes.

Dans la troisième phase du programme APC (2014-2017), au-delà des efforts pour soutenir la décentralisation dans la sous-région, le LC intensifie sa coopération avec l'UEMOA en contribuant par son approche socio-anthropologique à la mission centrale de l'institution sous-régionale : l'intégration économique des pays membres par le retrait des obstacles à la libre circulation des personnes, des biens, des services et des investissements. La contribution du LC sera l'identification et la promotion d'initiatives de coopération locale transfrontalière entre collectivités territoriales.

Le travail du LC sur les processus de décentralisation depuis le plan sous-régional, par le truchement de la coopération avec l'UEMOA et les initiatives d'appui a la coopération locale transfrontalière, se tiennent dans un corset conceptuel unique qui postule un effet de retro-alimentation positif tant en faveur de la décentralisation que du processus d'intégration sous-régional :

Une décentralisation plus affirmée renforce le potentiel de la coopération locale transfrontalière ; cette dernière contribue à la réalisation sur le terrain des politiques d'intégration régionale ; l'UEMOA renforce donc son accompagnement aux politiques de décentralisation au niveau des pays membres puisqu'il est évident que les collectivités territoriales jouent un rôle important dans la réalisation de sa mission institutionnelle. Pour refléter le rôle important des CT dans l'intégration sous-régionale, elles sont intégrées dans la structure de l'UEMOA au-travers du CCT.



Création du Conseil des Collectivités Territoriales (CCT) au sein de l'UEMOA et ses objectifs statutaires

Face aux résistances nationales pour développer la décentralisation dans ses volets administratifs et financiers, le LC, par son Président Antoine Sawadogo, en compagnie d'autres personnalités engagées dans la sous-région telles que Ousmane Sy, François Yatta, lancé dès 2010 une offensive sous-régionale auprès de l'UEMOA. Cette initiative est couronnée de succès en 2011 avec la création du Conseil des Collectivités Territoriales en tant qu'organe consultatif de l'UEMOA. Dans la foulée, le LC contribue à la définition de la feuille de route du CCT qui contient 8 programmes auxquels l'Union Européenne (UE), la coopération française, la DDC, le Fond d'Equipement des Nations Unies (FENU), la coopération allemande (GIZ) et d'autres agences de coopération promettent leur soutien. Parmi ces programmes figure l'encouragement de la décentralisation financière dans les Etats-membres :

- Programme de coopération transfrontalière;
- Programme paix, sécurité et gestion des migrations;
- **Programme de convergence en matière de décentralisation financière;**
- Programme de renforcement de capacités;
- Programme portant sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement;
- Programme de jumelage et coopération entre collectivités territoriales de l'espace UEMOA;
- Programme de gouvernance et genre ;
- Programme du fonds communautaire de financement des collectivités territoriales.

Le CCT, où siègent des élus locaux de chaque pays selon le choix de personnes fait par les associations faîtières de collectivités, est un instrument très utile pour dynamiser le dialogue des politiques publiques de décentralisation. Le CCT peut en effet manifester sa voix auprès de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, organe suprême de l'UEMOA, ainsi qu'auprès du Conseil des Ministres, organe qui le suit directement en importance. L'UEMOA est actuellement la seule organisation supranationale qui se soit dotée d'un organe de représentation des collectivités territoriales. Le programme de convergence en matière de décentralisation financière est particulièrement prometteur pour résoudre le problème central de la faible participation des collectivités territoriales d'Afrique de l'Ouest aux dépenses publiques. Elles pointent en queue de classement international sur ce critère.

Le LC est très lié au CCT par son Président qui est officiellement expert auprès du CCT. Un autre chercheur du LC, Kassem Salam, est également par la suite nommé expert auprès du CCT.

Il faut relever que la création du CCT par l'Acte Additionnel no02/CCEG/UEMOA/2011 est l'aboutissement d'un processus sous-régional de mise en réseau des collectivités territoriales débuté en 1992 avec l'appui d'agences de coopération. Le Président du LC participait à l'animation de ce processus à cette époque. Le cadre formel donné par la création du CCT est une progression certaine.

Les missions statutaires du CCT sont :

- assurer la participation des collectivités territoriales à la réalisation des objectifs de l'Union;
- consolider l'effort d'intégration entrepris par les États membres de l'Union par des actions menées au niveau des collectivités territoriales afin que l'idéal d'intégration soit partagé par les peuples de l'espace UEMOA;
- accompagner la Commission de l'UEMOA dans la conception et la mise en œuvre de projets intégrateurs et structurants au bénéfice des collectivités territoriales de l'Union;
- contribuer au renforcement de la cohésion sociale, économique et territoriale à travers des actions partagées entre l'Union, les États membres, et les autorités locales.

Appui à la définition d'une stratégie sous régionale en matière de décentralisation financière

En 2013, le LC aide à la préparation de la tenue à Ouagadougou de la 3ème assemblée générale du CCT. Avec le concours financier de l'Ambassade de France, l'assemblée est l'occasion de confier au LC le mandat de rédiger un **Livre Blanc sur la décentralisation financière** en vue de l'adoption par l'UEMOA d'une directive de convergence en la matière pour ses membres. Les directives prises par le Conseil des Ministres lient les membres en termes de résultats à atteindre.

Photo : 3eme assemblée générale du CCT à Ouagadougou

Le Livre Blanc, citant des auteurs tels que Mandani, Bierschenk, Bayart ou Jacob, dans sa partie de diagnostic, avance une explication aux atermoiements des politiques de décentralisation dans la sous-région. Elle est très différente de celles habituellement exprimées par les cadres des Etats concernés qui mettent plutôt en avant le manque de capacités au niveau des collectivités territoriales. L'explication donnée par le Livre Blanc permet l'intégration d'une analyse critique relevant de l'économie politique dans un document endossé par l'UEMOA :

Les enjeux politiques de la décentralisation en Afrique de l'Ouest et leur toile de fond historique, matières à réflexion au sein de l'UEMOA

Les États postcoloniaux africains se sont construits sur l'établissement de relations de clientèle entre les élites politiques urbaines liées à l'État et les notabilités locales liées au pouvoir coutumier et aux scènes politiques locales. Ces relations permettent d'alimenter l'unanimisme politique des populations envers les partis politiques liés à l'État. La décentralisation remet en cause ces mécanismes et fournit du pouvoir et de l'autonomie aux scènes politiques locales : conduite à son terme elle crée nécessairement des ruptures dans les allégeances politiques locales qui étaient au profit du pouvoir central.

Les États africains ont constitué leur structure financière et économique autour de l'attraction et du contrôle de l'aide publique au développement, qui représente encore aujourd'hui une part importante dans les budgets des pays membres de l'UEMOA. Le contrôle de cette rente fonde le pouvoir des partis politiques à la tête des États. Or, la décentralisation offre pour l'Aide Publique au Développement (APD) la possibilité de développer pour ses flux financiers de nouveaux canaux qui échappent au contrôle des agents de l'État et des politiciens nationaux.

Extraits du Livre Blanc sur la Décentralisation Financière

Vaincre les facteurs de blocage politiques et historiques est un défi substantiel. Leur traitement est facilité par une approche régionale. D'une part, l'approche régionale permet de mettre en évidence que le manque de décentralisation financière est un problème partagé par tous les pays de l'UEMOA. De l'autre, ce «retard» est mis en contraste avec la situation « meilleure » de voisins comme le Maroc (qui transfert 30% de la TVA aux collectivités territoriales) ou le Ghana (dont les dépenses des collectivités représentent 20% des dépenses publiques totales, contre 3 à 5% en moyenne seulement dans les pays de l'UEMOA). L'exposition de ces contrastes sur la scène régionale peut peut-être permettre de vaincre les facteurs de blocage car aucun dirigeant ne veut apparaître comme responsable du retard dont souffre son pays.

Le Livre Blanc est d'autant plus pertinent qu'il ne préconise pas seulement une augmentation des transferts mais aussi la cession d'impôts aux collectivités. Ceux-ci devraient leur permettre de financer une grande partie de leurs dépenses et d'accéder au crédit grâce aux garanties constituées sur les revenus propres. C'est là une clé pour échapper au modèle historique de patronage du local par l'Etat. Sans ce pas décisif, il est à craindre que les mécanismes de transfert financier, si bien modélisés soient-ils, soient récupérés à des fins clientélistes (versement de fonds en échange de soutien et soumission politique à des leaders nationaux). Le Livre Blanc précise bien que les collectivités territoriales doivent avoir une certaine emprise sur les taux d'imposition. C'est indissociable d'une cession d'impôts authentique.

Le plein contrôle sur des impôts significatifs permettra aux CT de devenir des acteurs publics de plein droit qui négocient avec les citoyens-contribuables un certain niveau de prélèvement en échange d'un niveau concomitant de service public. Voilà qui serait un grand changement au regard de leur situation actuelle qui les confine un peu au rôle de courtiers qui regrettent de ne pouvoir améliorer les services publics sans obtenir au préalable des fonds additionnels qui doivent être consentis par leurs Etats ou la communauté internationale.

Le Livre Blanc mentionne avec justesse que les transferts fiscaux devraient être limités aux fins de financement de tâches déléguées par l'Etat (par exemple l'état civil) et d'égalisation des finances territoriales (péréquation) pour les fonctions dévolues aux collectivités territoriales. On ne peut que souligner l'importance de cette clarification et qu'encourager au plaidoyer soutenu à son égard. Poser une limite au financement des CT par transfert est un corollaire au principe qui veut que les collectivités se financent autant que faire se peut par l'impôt local. Encore une fois, c'est une condition centrale pour s'extraire des relations de patronage du national vers le local qui entravent un jeu démocratique local authentique.

Les contributions du LC à la création du CCT et à la rédaction du Livre Blanc sont des jalons déterminants dans l'affirmation du LC en tant qu'acteur stratégique sur le plan sous-régional.

Le LC travaille avec le CCT de l'UEMOA sur la formulation d'une directive sur la décentralisation financière pour les pays membres. Les directives de l'UEMOA lient les Etats membres en termes d'objectifs à atteindre a travers leurs politiques publiques.

Photo : Suite à l'appui reçu du LC, la commune de Sikasso (Mali) encourage ses citoyens à s'acquitter des impôts locaux (juin 2017)

Les initiatives de coopération locale transfrontalière

L'engagement du LC auprès de l'UEMOA dès 2010 l'incite à participer davantage au processus d'intégration régionale. Pour soutenir l'UEMOA dans sa mission, il choisit de consacrer la troisième phase (2014-2017) de son programme « Action Publique et Citoyennetés » à la coopération locale transfrontalière. Il s'agit pour le LC de passer du *local intérieur* au *local transfrontalier.*

C'est l'accompagnement de collectivités frontalières au Burkina Faso qui a amené le LC vers le thème du local transfrontalier. D'une part, le LC constate que les populations des collectivités frontalières sont relativement marginalisées en termes de développement, les Etat préférant diriger les investissements publics vers l'intérieur de leurs territoires. Or, la présence des Etats dans les territoires frontaliers est particulièrement importante car ces zones sont propices aux activités illégales de toutes sortes. Ce phénomène s'est renforcé ces dernières années avec l'émergence des groupes terroristes qui menace les Etats et la croissance de réseaux d'exploitation de l'émigration clandestine.

D'autre part, les frontières actuelles en Afrique de l'Ouest, dessinées par les puissances coloniales, ont séparé de manière formelle des communautés qui continuent néanmoins à fonctionner comme des unités intégrées du point de vue culturel, linguistique, social et économique. Le LC a constaté que les services publics disponibles dans les zones transfrontalières, tels que l'éducation ou la santé, servent les usagers en général indépendamment de leur nationalité. Ainsi, des maliens de la zone de Sikasso, qui se trouvent être plus proches d'un poste de santé burkinabè que d'un poste malien, fréquentent sans entraves ce premier, et vice et versa. Les élus des CT frontalières étant des ressortissants des territoires transfrontaliers, ils sont naturellement enclins à favoriser les processus de circulation et d'intégration.

Le Traité de l'UEMOA ainsi que celui de la CEDEAO prévoient la libre circulation des personnes et des biens au sein des Etats-membres. La possibilité pour les personnes de développer des activités économiques ou de travailler en tant que salariés sur le territoire régional sans entraves est un aspect central pour le développement économique sous-régional et régional[1]. L'application de la libre circulation est tout particulièrement utile aux communautés frontalières. Or, la libre circulation subit de nombreuses restrictions en raison de fréquents contrôles et de l'imposition de prélèvements de natures diverses de la part d'autorités telles que les douanes, la gendarmerie, la police, celles en charge des eaux et forêts ou encore de l'élevage.

Le problème des prélèvements est complexe. Ils peuvent dans certains cas être justifiés, par exemple des amendes en cas de transport de marchandises sans que le transporteur ne puisse produire les autorisations et certificats qu'il devrait détenir. Ils sont toutefois, il semblerait, souvent injustifiés. Ainsi, les postes de douanes, par exemple, émettent des arrêtés qui fixent des prélèvements à divers titres qui semblent être en contradiction avec les traités régionaux et même probablement avec les législations nationales. De nombreux agents des diverses autorités semblent aussi assez systématiquement exiger des paiements sans délivrer en retour des quittances officielles. Par exemple, des gendarmes, qui effectuent certes de plein droit des contrôles d'identité, en profitent pour exiger des sommes aux passagers des bus sans quoi leurs documents d'identité ne leur sont pas rendus. Si vous n'avez pas de document d'identité valable, vous pourrez aussi, en principe, continuer votre chemin moyennant le paiement d'une somme du double de celle appliquée aux personnes en règle.

De tels dysfonctionnements dans les systèmes de contrôle entravent la libre circulation sans forcément apporter les avantages attendus en termes de sécurité, de santé publique (en ce qui concerne les contrôles sur le bétail par exemple) ou encore de protection de l'environnement (en ce qui concerne par exemple le transport de produits issus de l'exploitation du milieu naturel). Ces prélèvements érodent aussi le sentiment d'appartenance des citoyens à un ensemble politique sous-régional.

1. La stratégie régionale de la DDC indique par ailleurs que la libre circulation entre zones sahéliennes et zones côtières est une des clés du développement de la région. Les zones côtières sont en effet promises à un développement accéléré dans les prochaines décennies. Les zones sahéliennes peuvent en profiter pleinement en situation de libre circulation des personnes et des biens.

Photo : contrôle de passagers à la douane entre le Burkina Faso et le Mali, juin 2017

De nombreuses personnes qui vivent dans des zones frontalières souffrent de façon particulièrement aigüe de cette situation car elles sont appelées, pour des raisons familiales, économiques ou d'accès aux services sociaux, à transiter fréquemment sur les voies de communication proches des frontières.

Le LC a constaté que les personnes font recours aux CT pour se plaindre de ces *tracasseries* selon le langage usuel local. Les CT interviennent alors systématiquement auprès des représentants des Etats dans leur territoire afin qu'ils traitent le problème avec les autorités concernées.

Dans la troisième phase de son programme APC, le LC veut apporter sa pierre à l'édifice de l'intégration régionale en favorisant la libre circulation des biens et des marchandises et l'accès aux services publics dans les zones transfrontalières, avec comme principal allié les CT. Il veut mettre en évidence aux yeux de l'UEMOA le rôle intégrateur que peuvent jouer les CT. Ceci ne peut en ricochet que favoriser l'engagement de l'UEMOA en faveur d'un approfondissement de la décentralisation. Des CT frontalières fortes démultiplieront leur potentiel d'intégrateurs régionaux.

A travers le programme APC3, le LC se déploie concrètement dans deux zones transfrontalières : le Kénédougou, zone de 150´000 km2 à cheval entre le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire et le Mali et le Parc W, zone de 31´000 km2 à cheval entre le Bénin, le Niger et le Burkina Faso.

Au travers de son travail sur les relations transfrontalières et la libre circulation, le LC intervient certes sur une nouvelle thématique mais en appliquant son savoir-faire, en utilisant sa méthode d'intervention où se succèdent diagnostic socio-anthropologique techniquement pertinent, parrainage d'OSC, forum multi-acteurs, renforcement institutionnel, panel de contrôle citoyen et capitalisation. Cette méthode se révèle ici aussi relativement efficace pour une compréhension de la situation de terrain, une mobilisation efficace des acteurs et une mise en œuvre effective des cadres normatifs en vue de l'atteinte des objectifs des politiques publiques.

L'intervention du LC dans la zone transfrontalière du Kénédougou

La plateforme pour la Libre Circulation des Personnes et des Biens

Titulaire d'une maîtrise en droit public, Niara Diarra est Secrétaire Général du Conseil Régional de Sikasso, au Mali. Ayant commencé sa carrière dans les ONG, il s'est engagé auprès des collectivités territoriales de son pays, le Mali, dès les premières élections locales en 1999.

Il y a une convergence d'idées entre le LC et la Région de Sikasso par rapport à la libre circulation et à la coopération entre collectivités frontalières. L'Assemblée Régionale est compétente pour le développement économique. D'ailleurs, les producteurs et les transporteurs se plaignent sans cesse des tracasseries qu'ils subissent à l'Assemblée Régionale. Ce fut récemment le cas d'un opérateur burkinabè venu au Mali acheter de la noix de karité. Suite à un contrôle en brousse, son camion avec toute la cargaison a été immobilisé durant 5 jours par le service malien des eaux et forêts. Par solidarité et intérêt à la sortie de la cargaison de karité, des membres de l'association de producteurs de Sikasso ont bloqué pendant 24 heures la route nationale près de la frontière. Nous avons dû intervenir puisque les membres des associations s'adressent d'abord à nous, car nous sommes sensibles

à leurs requêtes. Il nous incombe ensuite d'entamer les discussions avec le Gouverneur qui par la suite, parce qu'il en a l'autorité, peut débloquer les situations auprès des services de contrôle. Le centre de nos préoccupations, ce sont donc les tracasseries imposées par des agents des gendarmeries, polices et services des eaux et forêts des différents pays.

Avec l'appui du LC, la Région de Sikasso a invité les autorités des pays du Mali, du Burkina Faso et de la Côte d'Ivoire à réfléchir ensemble aux manières de résoudre ce problème. Nous avons présenté la situation telle qu'elle affecte les populations frontalières, ensuite nous avons parcouru ensemble les textes qui établissent la libre circulation des personnes et des biens. Puis nous avons débattu et nous nous sommes mis d'accord sur un ensemble de recommandations aux différentes autorités concernées. Nous sommes aussi en train de mettre en place une plateforme d'OSC qui fera le suivi de la mise en œuvre des recommandations. Y appartiennent la coordination régionale des ONG mais aussi des représentants du secteur privé comme les transporteurs, divers exportateurs et importateurs locaux et les chambres de commerce. Trois mois après cette rencontre régionale, les syndicats de transporteurs ont fait une grève pour s'opposer aux tracasseries. Ces grèves pénalisent beaucoup l'économie. La situation s'est améliorée depuis ces événements.

Bougouzana Coullibaly est gouverneur de Sikasso :

Suite à la grève des transporteurs, le gouvernement a adopté un arrêté interministériel qui réduit le nombre de postes de contrôle du côté malien de la frontière de 16 à 8, ceci en conformité avec une décision de l'UEMOA et aux recommandations issues de l'atelier soutenu par le LC. Le nombre excessif de contrôle cause des problèmes comme la détérioration des marchandises transportées et la perception abusive d'argent. La situation sur le terrain est souvent confuse. On confond contrôles routiers où il est légitime de prélever des droits et imposer des amendes avec contrôles de sécurité au cours desquels on ne doit pas procéder à des prélèvements.

Boubakari Traoré est Secrétaire Général de la Région des Cascades au Burkina Faso (représentant de l'Etat) :

Les CT ont raison de se mêler de libre circulation car cela est important pour le développement économique régional qui est leur compétence légale. Cependant, les aspects de sécurité relèvent de l'Etat. La rencontre régionale sur la libre circulation tenue à Sikasso avec le soutien du LC nous a aidé à mieux prendre conscience des problèmes.

Amadou Koné, Président de l'interprofession de la filière Mangue, désigné Président de la plateforme de la Région de Sikasso pour la libre circulation des personnes et des biens. Ancien enseignant, Amadou s'est reconverti depuis de nombreuses années dans le commerce de fruits et légumes. Il est actuellement à la tête d'un centre de conditionnement de mangues et pommes de terre établi avec le soutien de la Banque Mondiale. 3'500 tonnes de mangues y sont conditionnées chaque année avant leur exportation vers l'Europe:

Le problème des tracasseries est mentionné dans le plan de développement régional comme quelque chose à résoudre. Ce problème est particulièrement aigu du côté malien. L'USAID, intéressée par la problématique, apporte maintenant son appui à la plateforme mise en place avec le concours du LC. Nous perdons énormément de temps avec la légalisation de la plateforme car les autorités ne savent pas qui doit la reconnaître officiellement. Nous avons besoin de cette légalisation pour installer un secrétariat et gérer des ressources pour le fonctionnement. La réunion régionale a été utile mais il a fallu la grève pour que l'arrêté interministériel soit adopté. Les paiements informels aux postes de contrôle peuvent atteindre 10% d'une cargaison. En plus, on y perd du temps, et puis il faut décharger et recharger. Les associations de femmes commerçantes occupent une place très importante dans la plateforme. En plus des tracasseries, il arrive qu'elles soient harcelées sexuellement. Je trouve que la mise en place de la plateforme traine depuis la tenue de la réunion régionale de Sikasso.

L'engagement de la radio communautaire Munyo en faveur de la libre circulation des personnes

Depuis 2003, Lucie Traoré Coulibaly est directrice des programmes à la radio communautaire Munyo (signifie « patience et tolérance pour aller de l'avant ») à Banfora au Burkina Faso, à proximité des frontières maliennes et ivoiriennes. La radio a été créée en 2000 grâce à l'appui d'OXFAM avec la vocation de militer pour les droits de la femme. Avant sa responsabilité de directrice de programmes, Lucie était coordinatrice d'un projet de lutte contre le trafic d'enfants dans la sous-région, principalement vers les plantations de cacao de Côte d'Ivoire. Intéressée par la communication, elle entreprit une formation d'animatrice-reporter de radio.

EN 2014, la radio Munyo a passé une convention avec le LC pour mener une campagne pour la libre circulation des personnes. 15 émissions ont été diffusées en français et en deux langues locales entre octobre 2014 et mars 2015. Les thèmes touchés furent principalement les droits d'entrée et de résidence des citoyens de l'UEMOA et de la CEDEAO dans chacun des pays membres. Une communication sur les campagnes de vaccination transfrontalières contre la poliomyélite et la méningite organisés par les services de santé du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire et du Mali fut également assurée.

J'ai beaucoup appris sur les formalités liées à la circulation des personnes. J'ai compris que beaucoup de personnes ont l'habitude de changer de pays de résidence sans demander de permis. Une des conditions à remplir est de présenter une carte d'identité, pour laquelle il faut être en possession d'un certificat d'acte de naissance. Or, de nombreuses personnes ne sont pas enregistrées à l'état civil ou ne font pas les démarches pour obtenir un certificat et une carte d'identité. C'est un problème de fonds. Nous avons informé la population sur les démarches à entreprendre : faire enregistrer sa naissance de manière rétrospective au moyen d'un jugement supplétif se fait en 2 ou 3 jours et cela coûte 300 francs CFA. La carte d'identité est délivrée par la police pour 2'800 francs CFA. Des ONG organisent des campagnes d'enregistrement à l'état civil.

Grâce à des interventions de l'UNICEF, les services d'état civil se sont améliorés depuis 2014, notamment les délais d'attente avant obtention des certificats. Toutefois, l'archivage reste un problème.

Nos journalistes ont été à la rencontre des transporteurs, de la police et des douaniers. Les syndicats de transporteurs se plaignent beaucoup de devoir payer des pots-de-vin même si tous leurs documents sont en règle. Quant aux voyageurs, ils doivent aussi payer. Les tarifs sont connus : 1'000 francs CFA à chaque contrôle si vous êtes en règle, autrement c'est 2'500. Le problème se pose surtout avec la police et les douanes. Les policiers et les douaniers stoppent les bus, font descendre tout le monde et prennent les cartes d'identité. Elles ne peuvent être récupérées et le bus ne peut repartir qu'une fois que tout le monde a payé. Avec le LC, nous avons appris à oser demander de l'information aux autorités. Avant, nous n'avions pas l'habitude d'une telle démarche.

Grâce à nos émissions, les gens ont compris que ces paiements sont illicites. Certains refusent désormais de payer.

L'intervention du LC dans la zone transfrontalière du Parc W

Accord entre les collectivités territoriales frontalières du Bénin, Niger et Nigeria pour le développement économique local

Malanville est une commune du Bénin qui fait frontière avec celles de Gaya au Niger et Kamba au Nigeria. Le maire de Malanville apprécie l'appui du LC à la formalisation et l'institutionnalisation de l'espace transfrontalier des Dendi (le Dendiganda),

Grâce au LC, nous avons entamé le dialogue sur le territoire Dendi (Dendiganda) entre les collectivités territoriales concernées du Niger, du Nigéria et du Bénin. Dans ce territoire, nous partageons une même langue locale (le Dendi), nous avons la même façon de nous nourrir, nous avons les mêmes types d'habitat, nous essayons de résoudre les mêmes problèmes. Nous avons en commun d'être riverains du fleuve Niger. Nous sommes experts dans la gestion de l'eau. Notre peuple a été divisé en trois durant la colonisation. Les réunions que nous tenons aujourd'hui nous rappellent les visites réciproques entre parents qui se faisaient traditionnellement jadis.

Maintenant, avec l'accompagnement du LC, nous avons tenu une table ronde des acteurs de la coopération transfrontalière en mai 2016 et avons formalisé notre collaboration à travers un Protocole d'entente signé entre les trois communes de Gaya au Niger, Malanville au Bénin et Kamba au Nigeria. D'autres communes de l'espace transfrontalier Dendi vont rejoindre le regroupement par la suite. Nous avons convenu dans notre plan d'action, entre autres, d'organiser l'activité commerciale intense qui a lieu dans le pays Dendi. Ainsi, Malanville au Bénin tiendra un marché de céréales et d'articles importés ; Gaya au Niger un marché de bétail ; Kamba au Nigéria un marché de produits manufacturés.

Avec l'appui de la coopération suisse et de l'UEMOA, nous formulons un plan d'aménagement du territoire commun. La réhabilitation de pistes rurales et la construction d'embarcadères dynamiseront les échanges. A l'avenir, nous devrons traiter ensemble du problème de la transhumance des troupeaux de bœufs en provenance du Niger et du Nigéria. Ceux-ci causent des dégâts et des conflits qui aboutissent parfois à des morts d'hommes. J'ai moi-même eu l'opportunité de présenter le dossier de notre coopération locale transfrontalière durant un sommet de la CEDEAO tenu à Bamako en 2016 et ayant pour thème le programme régional d'appui à la coopération transfrontalière. Depuis, les institutions régionales ont créé une ligne de crédit pour des projets locaux transfrontaliers.

Photo (gauche) : dirigeants locaux du Niger et du Nigeria posant auprès d'une borne-frontière qui indiquait déjà avant les indépendances la limite entre la colonie britannique (Nigeria) et les colonies françaises (Niger et Bénin)

Photo (droite) : de grandes pirogues prennent en charge le commerce transfrontalier entre le Nigeria, le Benin (pays côtiers) et le Niger, le long du fleuve Niger

Le Programme de Coopération Transfrontalière Locale (PCTL)

Avec le lancement du Programme de Coopération Transfrontalière Locale, le programme régional de la Division Afrique de l'Ouest de la DDC donne suite aux travaux de diagnostic socio-anthropologique et de développement institutionnel pour la coopération entre collectivités territoriales réalisé par le LC dans le Kenedougou et la région du Parc W. Le PCTL appuie la formulation de plans d'aménagement des zones transfrontalières et l'identification de projets d'infrastructures productives prioritaires (marchés à bétail, port fluvial, pistes rurales, infrastructures hydro-agricoles). Le CCT est responsable de l'exécution de ce programme sous la supervision et le contrôle de la Commission de l'UEMOA.

Grâce à la dynamique insufflée par le PCTL, le Royaume du Danemark a financé la réhabilitation de la piste rurale entre les localités de Ouéléni (au Burkina Faso) et Loulouni (au Mali) dans la zone transfrontalière du Kénédougou. Les échanges commerciaux au marché de Loulouni (Mali) s'en sont trouvés considérablement augmentés.

Photo : Transaction commerciale de patate douce au marché de Loulouni (Mali).

Les commerçants de la zone frontalière (à gauche sur la photo), ont acheté des patates douces chez des producteurs de Ouéléni (Bukina Faso) pour les revendre au marché de Loulouni (Mali) à un autre commerçant (au centre) qui s'apprête à charger un camion à destination de la Côte d'Ivoire proche pour revendre ces produits. A droite sur la photo, un conseiller communal de Loulouni responsable des percepteurs des droits de marché.

Produits et résultats

Le renforcement interne du LC

Créé en 2003, le LC est devenu en une quinzaine d'années un acteur à l'expertise reconnue en matière d'intervention sur les services publics locaux, l'appui à la gouvernance locale et aux politiques de décentralisation. Il est également reconnu sur le thème de la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales. Parti essentiellement avec l'appui d'un financement de la Division Afrique de l'Ouest de la DDC dans ses premières années d'existence, le LC gère aujourd'hui un portefeuille de mandats de projets et de mandats de conseil qui lui permet d'échapper à la dépendance envers une source de financement unique. Il peut envisager l'avenir avec sérénité.

Dès 2011, il faut citer le programme AGORA qui bénéficia d'un financement de l'Union Européenne et de collectivités locales françaises. Couvrant des actions dans 10 communes du Bénin, Burkina Faso et au Mali, AGORA permit au LC de confirmer sa vocation régionale et de mettre en œuvre son expertise spécifique puisque sa tâche au sein du programme était de diagnostiquer les services publics locaux et de capitaliser les progrès induits aux niveaux national et sous-régional.

Dès 2011 aussi, le LC se voit confier par le Bureau de la DDC au Burkina Faso à l'issue d'une procédure d'attribution de marché ouverte à l'international, la composante de renforcement des capacités des communes au sein du programme d'Appui à la Gestion des Collectivités Territoriales (AGCT). Le LC a ici également pu mettre en œuvre son expertise dans l'appui au fonctionnement des administrations locales, à leurs relations avec les démembrements de l'Etat et à l'organisation de la participation citoyenne. L'introduction du thème de l'égalité de genre dans le cahier des charges a permis au LC de mettre son savoir-faire de terrain au service de la promotion du rôle des femmes dans la sphère publique.

Zoom: Les femmes s'affirment dans l'espace public

Madame Jocelyne Vokouma, docteure en anthropologie, ex-Gouverneure de la Région des Cascades et ex-secrétaire permanente du LC, actuellement chercheure au Centre National de Recherche Scientifique et Technologique à Ouagadoudou.

Selon Madame Vokouma, *les OSC ont joué pour les femmes un rôle important de passerelle vers la participation politique. Pour les femmes, prendre la parole dans l'espace public n'est pas facile dans notre contexte socioculturel. Appartenir à une OSC octroie un statut qui permet de prendre la parole. Le LC a invité les femmes à participer à des groupes de travail et à prendre la parole dans des restitutions publiques. Sans elles, des thèmes très important comme la planification familiale ne sont pas débattus.*

Madame Bibata Ouédraogo Nikiéma, Présidente de l'Association Féminine pour le Développement du Burkina Faso (AFEDEB), ex-conseillère municipale de la Ville de Ouahiguya (à l'extrême droite sur la photo).

Madame Bibata Ouédraogo Nikiéma nous raconte comment le LC assista son association basée à Ouahigouya à monter un événement de théâtre-forum sur le thème du genre. *Dans le cadre de la loi qui oblige les partis politiques à intégrer 30% de femmes dans les listes électorales au Burkina Faso, nous avons mis en scène le cas d'une femme qui décide de soutenir un parti politique différent de celui de son mari, ce qui était impensable dans notre milieu. A la fin de la scène, le mari accepte le choix de sa femme et elle devient députée. A Ouahiguya, les partis politiques ont certes intégré des femmes dans*

les listes électorales, mais elles étaient placées en queue de liste, ce qui rendait improbable leur élection. Notre association a mené un travail de plaidoyer auprès des partis. Nous avons obtenu la pratique du zébrage, c'est-à-dire qu'hommes et femmes s'alternent sur les listes. C'est comme cela que j'ai été élue conseillère communale de Ouahigouya en 2012. Les hommes commencent à comprendre et accepter les femmes dans les instances de décision, puisque aujourd'hui c'est une femme qui est première adjointe au maire d'Ouahigouya! Mais il reste à faire.

Parmi les mandats obtenus par le LC, il encore faut citer celui confié en 2013 par la Banque Mondiale pour renforcer les capacités des communes dans une région du Burkina Faso. Ce Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (PACT) est doté de plusieurs dizaines de millions de dollars et couvre toutes les communes du pays. Une seconde phase est prévue. Grâce à sa participation, le LC peut influencer les méthodes de renforcement de capacités des CT en tant que politique publique nationale. C'est une opportunité unique pour le LC de mettre son savoir-faire à l'échelle.

L'UNICEF a également confié un mandat au LC. Il s'agit de l'exécution du projet d'Appui au contrôle citoyen, à la redevabilité et à la transparence dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'eau potable et de l'assainissement. Cette intervention a permis au LC de prolonger son expertise en matière de redevabilité sociale.

Le LC s'est vu attribué en 2014 par le Bureau de la Coopération suisse au Burkina Faso l'exécution de la composante de renforcement des capacités des communes du programme d'Appui à la Décentralisation et à la Participation Citoyenne. Il fait suite à AGCT et la sélection du LC confirme sa bonne performance dans ce premier programme, ce qui est un acquis important.

Au Niger, le LC a remporté l'appel d'offres pour la mise en œuvre de la composante de renforcement des capacités du Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (PACT) du Bureau de la Coopération suisse au Niger (Régions de Dosso et de Maradi). Ce mandat permet au LC de jouer un rôle de premier plan en matière de décentralisation au Niger, confirmant ainsi son assise sous-régionale.

Enfin, le LC a remporté l'appel d'offres du Bureau de la Coopération suisse au Bénin pour la mise en œuvre d'un programme novateur et ambitieux sur la redevabilité sociale : le programme Redevabilité au Bénin.

Le LC rencontre également des succès en matière de mandats de conseil. Les mandats pour l'animation de processus multi-acteurs en vue de l'amélioration du fonctionnement des postes de contrôle juxtaposés (PCJ) avec la représentation de l'UEMOA au Niger (2016) et pour l'élaboration du Livre Blanc sur la Décentralisation Financière dans l'espace UEMOA (2014) sont à mettre en évidence.

Les produits sur le plan local

Le LC a à ce jour appuyé quelques 280 CT, parrainé 160 OSC, conclu des accords avec 82 radios locales et animé 600 forums multi-acteurs locaux.

Les produits sur le plan national et sous-régional

Le LC a à ce jour réalisé quelques 70 interventions au niveau national. Ceci inclut les plaidoyers et les activités de conseil. Une variété importante d'institutions et de thèmes sont concernés : au Burkina Faso, les Ministères des Droits Humains et de la Justice, de l'Action Sociale, de l'Administration Territoriale, de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation, Premier Ministère, etc., sont concernés sur des sujets comme l'état civil, la participation citoyenne, la décentralisation, le foncier rural, la gestion des ressources naturelles, les réformes politiques, la crise au Burkina Faso, etc. De nombreuses institutions similaires peuvent être également mentionnées au Mali, au Niger et au Bénin.

A partir de 2010, le LC participe à des réunions au sein de l'UEMOA concernant la création du CCT. Il assure depuis un conseil continu au travers de son Président et d'un expert juriste.

Par ailleurs le LC est très actif au niveau de la communication, de la gestion et de la diffusion des connaissances. Plus de 40 études RECIT d'approche socio-anthropologique sont disponibles sur son site web. Le LC a produit et distribué 23 bulletins d'information et 15 plaquettes qui focalisent de façon synthétique et attrayante sur des thèmes précis ou des projets. Il a fait publier près de 100 articles de presse. Le site web du LC met à disposition en ligne à

peu près l'ensemble de ses productions de qualité. Le LC compte d'ailleurs avec un mécanisme de contrôle de qualité avant mise en ligne des productions.

Dans le cadre de son travail sur la coopération locale transfrontalière et du mandat du Bureau de Coopération suisse au Niger, le LC a produit 4 plaquettes pour la simplification de la lecture des textes majeurs de l'UEMOA relatifs spécifiquement à la libre circulation des biens. Il s'agit des textes relatifs aux «Postes de contrôle juxtaposés » (PCJ) et touchant les préoccupations des acteurs. Les textes sur lesquels des plaquettes sont produites sont :

1. Le Règlement N° 15/2009/CM/UEMOA du 17 décembre 2009 portant régime juridique des PCJ;
2. Le Règlement N°14/2005/CM/UEMOA du 16 décembre 2005 relatif à l'harmonisation des normes et des procédures du contrôle du Gabarit, du Poids, et de la charge à l'essieu des véhicules lourds de transport de marchandises dans les États membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaines (UEMOA);
3. La Directive N° 08/2005/CM/UEMOA du 16 décembre 2005 relative à la réduction des points de contrôle sur les axes routiers inter-États de l'UEMOA;
4. La Décision N°15/2005/CM/UEMOA du 16 décembre 2005 portant modalités pratiques d'application du plan régional de contrôle sur les axes routiers inter-États de l'UEMOA.

Toujours dans ce cadre mais en tant qu'activité réalisée grâce au programme APC III, le LC a élaboré un guide et deux plaquettes sur :

- *le droit d'entrée et de séjour ;*
- *le droit de résidence et d'établissement*

Ces supports édités autour de 10 000 exemplaires ont été progressivement distribués à la chaîne des acteurs concernés par le programme. Ils ont également été traduits en langue anglaise et en langue fulfuldé.

Effets au niveau local

Les effets des interventions du LC consistent en une amélioration des services publics locaux au gré des différents services traités. Ceci passe par une amélioration des recettes des CT, propres, transférées par l'Etat ou via l'obtention de financements de la part de partenaires internationaux. Les interventions du LC permettent souvent aux CT de mobiliser des fonds de partenaires de la coopération internationale. Grâce à ces derniers, les infrastructures scolaires sont mises aux normes ou la couverture du réseau de systèmes d'adduction d'eau étendue.

La durabilité semble assurée par la constatation que dans 8 communes où le LC est intervenu au travers du programme APC, plus de 350 emplois pour la prestation de services publics ont été créés. La création de ces emplois a été nécessaire pour la régularisation de services non-opérationnels ou la création de nouveaux services. Les services touchés sont notamment l'état civil, la protection sociale, l'hygiène et l'assainissement, le cadastre et la gestion domaniale, l'éducation, la santé ou la planification. Tous ces services sont nécessaires au relèvement des indicateurs de développement humain. Souvent, c'est par l'amélioration de palettes de services que la situation des usagers peut progresser. Ainsi, l'état civil est nécessaire pour l'accès à l'éducation, mais aussi pour l'accès à la propriété foncière légale, cette dernière étant la porte d'entrée pour l'accès à un crédit ou l'inclusion dans un programme productif. L'hygiène et l'adduction d'eau permettent la réduction des visites aux centres de santé et l'amélioration de la qualité de leurs services, etc.

Les interventions plus récentes sur le thème transfrontalier ne sont pas encore amplement documentées. L'enquête de terrain lors de cette capitalisation dans la zone du Kénédougou convainc cependant que les prélèvements illicites ont diminué, au moins temporairement, bénéficiant ainsi à des milliers de personnes. Ces prélèvements étant pour le cas des simples voyageurs situés entre 1'500 et 2'500 CFA à chaque contrôle, on peut affirmer sans excès d'optimisme que les coûts de l'intervention sont largement dépassés par ses bénéfices.

Effets et impacts au niveau national et sous-régional

Les effets au niveau national sont souvent un passage obligé pour l'obtention des effets au niveau local, là où les bénéfices se matérialisent concrètement pour les usagers.

Au Burkina Faso, le LC a par exemple obtenu un accord avec le Ministère de la Justice pour l'appui de 3 tribunaux de grande instance à l'amélioration des services d'état civil dans 80 communes.

Zoom: Le LC a réussi à « faire atterrir » la politique publique sur l'état civil

L'état civil est un service fondamental. L'acte de naissance fonde la reconnaissance par l'Etat d'un nouveau citoyen. Une majeure partie des interactions des personnes avec les services publics et les autorités de leur pays requiert qu'elles aient au préalable été enregistrées à l'état civil. Les personnes qui se déplacent beaucoup au sein des espaces régionaux sont soumises à de nombreux contrôles d'identité. Etre dûment enregistré à l'état civil n'en est pour elles que plus important.

L'état civil est un des premiers services publics sur lequel le LC a travaillé. Grâce à lui, au Burkina Faso, l'administration a engagé des actions pour remédier à des carences importantes.

Pour Aimé Gérard Yameogo, administrateur civil, *les diagnostics locaux du LC dans quatre villes moyennes du BF ont mis en évidence un phénomène largement ignoré de l'administration : de nombreux individus ne sont pas enregistrés à l'état civil alors que c'est le fondement de l'existence légale d'une personne, de son statut de citoyen. D'ailleurs, la loi impose que toutes les naissances soient enregistrées par les services d'état civil.*

Alors cadre ministériel spécialisé dans l'état civil, le LC a fait appel à moi pour les aider dans le diagnostic de l'organisation du service et la recherche de solutions. Le processus animé par le LC a permis de proposer des solutions pour une meilleure organisation du service qui ont été intégrées par la suite à la politique nationale en la matière. Il s'agit par exemple de mobiliser les autorités traditionnelles pour informer les personnes quant à l'importance de faire enregistrer les naissances ou de profiter des jours de marchés pour sensibiliser les gens. Du processus avec le LC sont également nés les centres secondaires d'état civil qui permettent une plus grande proximité de l'administration avec

la population..Selon l'appréciation de Emmanuel Ouadraogo, magistrat et ancien cadre du Ministère de la Justice, *les diagnostics locaux réalisés par le LC ont mis en évidence que les communes confiaient la tenue des registres d'état civil à des bénévoles et à ceux qui n'avaient aucune qualification leur permettant de faire autre chose. Les pratiques étaient très loin des standards légaux. Les bénévoles procédaient par exemple eux-mêmes à des rectifications aux actes d'état civil (date de naissance, filiation, etc.) alors que c'est une compétence des tribunaux. La loi indique par ailleurs que les tribunaux doivent contrôler la tenue des registres au niveau des communes. Cette tâche était complètement délaissée. Les services d'état civil craignaient d'ailleurs de recourir aux tribunaux alors que ceux-ci sont aussi là pour les conseiller. En plus, les magistrats manquaient de connaissances par rapport au fonctionnement de l'état civil. Dans le cadre des plans d'action, le Ministère de la Justice a signé une convention avec le LC pour former les différents intervenants sur leurs responsabilités et sur la gestion du registre d'état civil.* Emmanuel Ouadraogo, magistrat, ancien cadre du Ministère de la Justice, actuellement Conseiller à la Cour d'Appel de Ouagadougou.

Les politiques de décentralisation dans les pays de l'UEMOA ont très peu progressé ces dernières années. Le LC reste toutefois pleinement engagé. Le LC participe aux dialogues nationaux dans plusieurs pays de l'UEMOA. Son ancrage au sein du CCT de l'UEMOA renforce sa position. Le LC a notamment organisé 3 forums sous-régionaux sur l'approfondissement de la décentralisation.

Signe positif, le CCT a tenu conférence en novembre 2017. Il y a réaffirmé son objectif de parvenir a ce que 20% des dépenses publiques soient administrées au niveau des collectivités territoriales afin d'appliquer le principe de subsidiarité. Une déclaration commune a été adoptée pour la prise en compte de l'agenda de décentralisation financière dans le prochain sommet Afrique-Union Européenne. La Commission de l'UEMOA créera et financera dès 2018 le secrétariat administratif du CCT, ce qui lui permettra de mettre en œuvre des projets de concert avec les collectivités territoriales, notamment dans les zones frontalières. Les partenaires techniques et financiers constatent des progrès significatifs dans l'attitude des instances dirigeantes de l'UEMOA vis-à-vis de la décentralisation.

Le site web du LC reçoit plus de 1'000 visites par mois dont de nombreuses par des personnes en charge de formuler et mettre en œuvre des politiques publiques. Elles en apprécient les contenus. Le LC influence donc la marche des Etats. Par ailleurs, le LC distribue régulièrement un bulletin d'information et des plaquettes qui résument ses interventions. Ceux-ci contribuent aussi à son influence.

Au niveau des impacts, il faut relever que le LC est sans aucun doute une OSC qui compte en Afrique de l'Ouest dans le thème de la gouvernance et de la décentralisation. Il influence les politiques nationales, sous-régionales et celles des partenaires internationaux. Ses analyses pointues rencontrent l'intérêt des décideurs.

Au Burkina Faso, le LC a produit un impact au niveau de l'amélioration de la tenue des registres d'état civil dans le pays.

Par son soutien au CCT, le LC a influencé l'évolution institutionnelle et programmatique de l'UEMOA. Ceci pourrait à terme avoir un impact sur les populations de la zone UEMOA. Il faudra attendre des progrès concrets, on les espère, dans les politiques de décentralisation et de libre circulation pour en prendre la pleine mesure.

Sans qu'il soit possible d'en estimer les retombées sur la situation des populations de la sous-région, le LC et son approche socio-anthropologique enrichissent les débats sur les politiques de développement. L'approche du LC a anticipé et certainement influencé les réflexions ayant actuellement cours au sein des principaux bailleurs de fonds sur le poids des facteurs relevant de l'économie politique.

Le rôle de la DDC

La DDC a joué un rôle déterminant à plus d'un titre dans l'évolution du LC :

- Elle a octroyé un financement flexible et de longue durée (depuis 2003 puis au travers des programmes « Etat local » entre 2006 et 2008 puis trois phases du programme « Action publique et citoyenneté » depuis 2009). Ce financement a permis au LC de produire des concepts grâce à des diagnostics de terrain approfondis et de mettre au point des modalités d'intervention.
- La DDC a aidé le LC à formuler sa stratégie de développement organisationnel. Le LC a défini son organisation comme fondée sur un programme propre (« Action publique et citoyenneté »). Tirant profit des apprentissages et de la visibilité acquise grâce à ce programme propre, le LC étend son action en s'engageant dans des programmes conjoints avec d'autres organisations (par exemple GRET) et en offrant ses services pour la réalisation de mandats octroyés par les partenaires techniques et financiers.
- La DDC a formé le LC à l'approche sensible au genre.
- La DDC, au travers de son conseiller régional en gouvernance locale et décentralisation, a contribué à la régionalisation de la planification stratégique du LC, et plus particulièrement, à partir de la deuxième phase d'APC, à son engagement auprès de l'UEMOA. La DDC et son conseiller régional ont entretenu des relations directes avec l'UEMOA et engagé des fonds en soutien de l'UEMOA et du CCT en particulier. Ceci a créé une situation idéale pour le travail du LC auprès de l'UEMOA.

Leçons apprises

- Le soutien de long terme de la DDC au LC a permis l'émergence dans la sous-région ouest africaine d'un acteur local important dans la thématique des services publics, dans celle de la décentralisation et, plus récemment, dans celle de la coopération locale transfrontalière. De façon globale, l'appui de la DDC a permis l'expression d'une critique face à la relative inefficacité des politiques publiques de développement local et la prise d'initiatives concrètes pour tenter d'y remédier.

  Le Rapport 2017 de la Banque Mondiale sur le Développement dans le monde, dont le titre est « la gouvernance et la loi », place en son centre la question de savoir ce qui explique le fossé entre des politiques publiques bien conçues et leur mise en œuvre peu effective. Le rapport identifie que le manque d'engagement des élites en soutien aux réformes et les obstacles à une implication effective de ceux qui ne font pas partie des élites en sont les causes centrales. Si l'on est d'accord avec ce diagnostic, il faut convenir que le LC a été un acteur précieux dans la sous-région ouest africaine puisqu'il a continuellement porté un discours clair sur la nécessité d'impliquer davantage les populations pour « faire atterrir les politiques publiques » et a développé des méthodes efficaces pour y contribuer.

Le LC présente trois caractéristiques qui ont favorisé une bonne efficacité de son action :

- La production de concepts solides, issus de diagnostics profonds des situations concrètes, qui constituent une base idéale pour planifier les interventions ;
- Un personnel stable et très engagé évoluant au sein d'une organisation peu hiérarchique, ce qui permet de maintenir une ligne et d'assumer des charges de travail importantes dans un esprit de cohésion ;
- Le LC compte dans ses organes directeurs d'anciens hauts fonctionnaires qui entretiennent un réseau d'influence dans la sous-région ouest africaine. Ceci permet au LC de promouvoir ses diagnostics et son approche au plus haut niveau.
- Les concepts et l'approche d'intervention développés par le LC pour les services publics locaux ne s'appliquent pas pleinement à l'appui à la mise en œuvre de la libre circulation des

personnes et des biens. Alors que les services publics locaux doivent être décentralisés pour rapprocher les instances de gestion des usagers, ce principe ne peut pas s'appliquer de la même façon à la libre circulation. La libre circulation est en effet un bien public international. Si sa gestion doit être sensible aux besoins locaux, elle ne peut pas être décentralisée. Avec ses outils, le LC peut certes accompagner un plaidoyer local, qui en appelle à la société civile et aux collectivités territoriales. Accompagner la gestion de la libre circulation du côté de l'offre impliquerait en revanche un accompagnement de grandes administrations nationales comme les douanes et la gendarmerie, ce qui serait nouveau pour le LC.

Par ailleurs, il ne semble pas que les acteurs institutionnels en charge des contrôles aux frontières pêchent par manque de moyens et de procédures précises pour s'acquitter de leur mission. Ceci semble être particulièrement vrai pour les agents des douanes qui agissent dans un secteur fiscal qui rapporte des sommes considérables aux Etats. Une intervention spécialisée sur la libre circulation implique en priorité une analyse de niveau national et international des enjeux et des acteurs qui influencent la gestion des régimes douaniers. Une analyse locale est insuffisante.

Zoom: L'intervention en faveur des Poste de Contrôle Juxtaposés (PCJ) : une expérience mitigée

En novembre 2001, l'UEMOA décidait de créer un programme pour la construction de 10 Postes de Contrôle Juxtaposés (PCJ) aux principaux points de passage des frontières des pays membres. Ils doivent faciliter les formalités aux frontières, réduire les fraudes et les taxes illicites, permettre un meilleur suivi des mouvements de marchandises et améliorer les conditions de travail des agents de contrôle. En 2014, un PCJ-pilote à Malanville, ville frontière entre le Bénin et le Niger au sein de l'espace transfrontalier du parc W, est finalement inauguré par les chefs d'Etat des deux pays concernés.

Toutefois, les agents des autorités concernées de chaque pays, dont les douanes au premier chef mais aussi les services de contrôle sanitaire et de contrôle des véhicules, et les services des eaux et forêts notamment, ne sont pas encore installés dans les nouvelles infrastructures. Par le truchement du Bureau de la Coopération suisse au Niger, suite à une demande adressée par l'UEMOA, le LC est chargé de d'animer un processus de concertation entre acteurs de niveau local pour éclairer les enjeux présents à ce niveau et contribuer au processus de mise en service PCJ.

Le LC applique sa méthodologie. Après une analyse des textes communautaires et nationaux en relation aux PCJ, les perceptions et les pratiques concrètes des acteurs de terrain sont examinées. Un état des lieux est présenté lors de rencontres réunissant tous les acteurs locaux impliqués et certains acteurs nationaux. La balance penche toutefois du côté des acteurs locaux. Ces acteurs sont invités à formuler des pistes d'action. Le processus est largement relayé dans les médias.

A l'issue du processus, le PCJ de Malanville est toujours sans usage. Le LC élabore un guide de l'usager sur les règles en matière de libre circulation des personnes et des biens. Ce guide est très apprécié des usagers et de l'UEMOA qui l'a endossé et le distribue à grande échelle.

Le LC conclut que l'UEMOA doit adopter une approche d'intervention davantage du bas vers le haut (*bottom-up*) sur le dossier des PCJ, en impliquant activement les acteurs locaux. Il faut obtenir l'adhésion des agents de contrôle de terrain, des autorités locales et de la population.

Toutefois, les transactions douanières à Malanville sont d'une ampleur importante. Une centaine de camions ou plus passent quotidiennement à cette frontière, chacun avec des cargaisons de valeur à compter probablement en dizaines de milliers de dollars et des taux de prélèvement légaux pour des marchandises provenant de zones externes à l'UEMOA et à la CEDEAO qui sont de 100% de la valeur des cargaisons. Au vu de ceci, il est probable que des résistances à un changement de système de contrôle à la douane doivent aussi exister haut dans la hiérarchie des autorités de contrôle. Ces blocages peuvent éventuellement prévaloir sur les attitudes locales, soient-elles favorables ou défavorables

aux PCJ. Les enjeux concernent des opérateurs économiques nationaux et internationaux lointains et pas seulement les opérateurs économiques et les habitants de la zone transfrontalière. Le lien entre grands opérateurs économiques nationaux ou internationaux et politiciens d'ordre national pour faire passer des chargements sans le moindre contrôle et la moindre imposition est (trop) rapidement évoqué par le LC dans son rapport sur les PCJ. En outre, le secteur des services au sein des villes de frontières (restaurants, hôtels, etc.) vit en partie des congestions à la douane qui obligent les chauffeurs à prolonger leur séjour. Ce secteur local n'a pas forcement intérêt à la fluidification du trafic.
Vraisemblablement, les recommandations du LC qui, à part la brève mention à la nécessité d'un allègement des droits de douanes au profit d'autres impôts nationaux moins problématiques pour le développement économique, se focalisent surtout sur l'appropriation locale des PCJ, passent en partie à côté du problème. Un contrôle citoyen sur le processus des PCJ devrait inclure, en plus et en priorité même par rapport aux acteurs locaux, des groupes d'intérêt de niveau national et international, typiquement des représentants des importateurs et exportateurs et des grands producteurs des pays de l'UEMOA qui les fournissent en produits ou se fournissent auprès d'eux. Ils sont très concernés par l'évolution de systèmes de contrôle à la douane. Peut-être l'UEMOA devrait-elle reprendre le travail a ce niveau ?

Photo : le PCJ sans usage à Malanville

- Le soutien financier de la DDC au LC pour son programme propre a été fait sous la forme d'une contribution. Une condition était que le LC parvienne à mobiliser des fonds additionnels pour le financement des activités planifiées. Or, le LC n'est pas parvenu à mobiliser ces fonds additionnels pour ce programme. Au moins en ce qui concerne la troisième phase d'APC, le manque de fonds a péjoré les processus locaux appuyés par LC car la planification, qui prenait en compte un quart de ressources additionnelles, n'a pas pu être tenue. Commencer un programme sur la base de fonds non-garantis n'est pas une approche optimale.
- Au travers de ses diverses capitalisations d'expériences, le LC a mis en évidence que les effets de son intervention sont supérieurs là où il est déjà au bénéfice d'un historique d'intervention. Cela démontre que des changements dans le domaine de la gouvernance et de la mise en œuvre des politiques publiques requièrent un temps long.

Recommandations

Sur le local transfrontalier

- Le LC doit travailler plus en profondeur sur le concept d'intervention dans les zones transfrontalières car ce terrain présente de nombreux enjeux distincts qui s'entremêlent et génèrent une grande complexité. Certes, il faut appuyer les collectivités territoriales et la société civile dans la lutte contre les tracasseries. Mais en même temps, les zones frontalières mettent en scène de nombreux opérateurs économiques qui tentent de se soustraire à des contrôles qui, si réalisés dans l'esprit de la loi, permettent une régulation étatique nécessaire, par exemple en ce qui concerne le contrôle sur les autorisations d'exploitation des ressources naturelles ou les autorisations pour la transhumance de bétail. Trop de pression des CT en opposition aux contrôles pourrait bénéficier à des acteurs qui cherchent à se soustraire à la loi.
- Le LC doit constituer une équipe de recherche-diagnostic renforcée pour faire face à la complexité du thème de la libre circulation. Comme pour la thématique des services publics, il faudra que le LC consacre du temps à ce thème et à ses acteurs pour graduellement atteindre l'efficacité maximale.
- Sur la base d'un concept solide, intégrer les plateformes de veille contre les tracasseries animées par les collectivités territoriales frontalières dans le programme PCTL mise en œuvre par le CCT. Elles en seraient un bon complément.
- Reprendre le travail sur l'état civil développé initialement pour renforcer ce service public dans les zones transfrontalières où son importance est encore accrue.
- Le LC est davantage outillé pour traiter le thème des services publics locaux et de la gestion des biens publics locaux en zones transfrontalières que pour intervenir sur la gestion de la libre circulation, le calibrage des contrôles et la politique fiscale douanière. En appui aux initiatives sur l'aménagement physique telles que promues dans le PCTL, le LC pourrait intervenir sur la gestion du registre foncier, de l'irrigation ou encore des pistes rurales, en plus des services sociaux. Un accent pourrait être placé sur des modes de gestion qui facilitent l'accès aux services indépendamment de la nationalité des usagers.

Sur les échanges entre spécialistes de la socio-anthropologie et de l'économie politique du développement

- Tisser des liens avec les cercles académiques anglo-saxons qui travaillent sur l'économie politique du développement.

Sur la gestion de programme

- Dans le cadre du soutien financier au programme propre du LC, la DDC ne devrait pas accepter une planification en fonction de ressources financières qui ne sont pas assurées. Peut-être conviendrait-il de considérer d'autres projets et mandats obtenus par le LC comme une participation au financement du LC, même s'il ne s'agit pas proprement dit du cofinancement du plan d'activités du programme propre? Ceci permettrait au LC de continuer un programme propre sans financement autres que celui de la DDC. D'autre part, le LC doit facturer ses prestations à ses divers mandants au-delà de leur coût direct afin de générer une marge pour le financement de ses activités propres de recherche et développement.

Auteurs:
Jacques Merat (Consultant International)
Septime Atchekpe (Consultant National)
Supervision:
Abdel Kader Dicko (DDC)
Armand Joseph Kabore (Laboratoire Citoyennetés)