



Les systèmes de gouvernance et d'administration décentralisés: proches des citoyens, démocratiques et performants

Approche d'appui conseil et projets- types
en matière de décentralisation, d'autonomie locale et de fédéralisme

Interlocuteur:

Petra Riedle
Courriel: petra.riedle@giz.de, Tél.: +49 6196 79-2476

Jochen Mattern
Courriel: jochen.mattern@giz.de, Tél.: +49 228 24934-186

Table des matières

1.	Avant-Propos.....	2
2.	Décentralisation des systèmes de gouvernance et d'administration: un domaine d'action dynamique de la coopération internationale.....	3
3.	Un État proche de ses citoyens: caractéristiques de l'appui aux réformes 'Made in Germany'.....	8
4.	Renforcement des systèmes décentralisés de gouvernance et d'administration: approche d'appui- conseil et projets types de la GIZ.....	11

1. Avant-propos



De nos jours, les régions, les villes et les communes exercent une influence décisive sur les conditions et la qualité de vie de leurs résidents. Dans la plupart des pays du monde, les biens et les services publics sont proposés aux niveaux régional et communal par des entités de gouvernance et d'administration ou avec leur participation. C'est le cas, par exemple, pour l'enseignement primaire, l'offre de soins de santé, la fourniture d'eau ou encore l'élimination

des déchets. De plus en plus souvent, l'administration locale délivre directement aux citoyens les documents officiels importants dont ils ont besoin: actes de naissance ou de mariage, documents d'identité, documentation électorale ou licences diverses. Les régions, villes et communes peuvent en outre, de manière plus directe et plus large, faire participer leurs résidents aux processus décisionnels et de planification locaux.

Les systèmes de gouvernance et d'administration décentralisés offrent donc des conditions cadres particulièrement favorables pour la prestation de services techniques, sociaux et administratifs dans toutes les régions du territoire national. Ils facilitent également la prise de décisions politiques axées sur les citoyennes et citoyens et le développement de l'économie locale. Par la participation active des citoyens *in situ*, les besoins des populations peuvent être mieux satisfaits et le potentiel économique et d'innovation des régions augmenté de façon ciblée pour le bien du pays dans son ensemble. Pour agir, les entités régionales et municipales de gouvernance et d'administration doivent toutefois disposer des compétences, des ressources humaines et des moyens financiers nécessaires.

Depuis plus de 25 ans et dans le monde entier, la GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH) soutient la mise en place, la consolidation et la modernisation de systèmes de gouvernance et d'administration décentralisés. Aujourd'hui, elle est l'un des principaux partenaires des réformes dans le domaine d'action dynamique de la coopération internationale. Dans ce contexte, la GIZ offre à ses partenaires, clients et commettants une combinaison inédite, faite de sa longue expérience et de ses connaissances acquises dans l'accompagnement des réformes. Celles-ci sont enrichies par son expérience concrète dans l'établissement de structures étatiques fédérales et l'autonomisation des communes en Allemagne ainsi que par un large éventail de services d'assistance caractérisés par leur orientation clients, leur souplesse et leur qualité. La GIZ conseille les différents échelons de gouvernement, des administrations et des parlements dans le développement et la mise en place de systèmes de gouvernance et d'administration décentralisés qui offriront ensuite aux citoyennes et citoyens les services dont ils ont besoin. Après tout, l'État se doit d'être là pour eux, qu'ils vivent dans la capitale ou dans l'une de ses communes rurales. L'expérience montre que les échecs et les résistances peuvent être évités si les réformes reposent sur les enseignements tirés des processus entrepris dans d'autres pays.

Cette publication est consacrée à notre approche de conseil pour le renforcement des systèmes de gouvernance et d'administration décentralisés ainsi qu'à plusieurs projets types issus de nos activités. Nous serions très heureux de pouvoir vous compter parmi les entités que nous accompagnons dans le développement de systèmes de gouvernance et d'administration modernes et proches de leurs citoyens!

L. U. Elke Sieder

(Directrice de la division «Bonne gouvernance et droits humains»)

2. Décentralisation des systèmes de gouvernance et d'administration: un domaine d'action dynamique de la coopération internationale

Dans le monde entier, les nations sont confrontées au défi des attentes croissantes de leurs citoyennes et citoyens qui souhaitent un État moderne, y compris lorsque les moyens publics et le personnel administratif se font rares. Toujours mieux formés et organisés, ils exigent, en particulier, de participer davantage aux processus décisionnels et de planification et de bénéficier de meilleurs services publics de proximité.

Les systèmes de gouvernance et d'administration organisés de façon décentralisée offrent de nombreuses possibilités de relever ce défi. Les entités régionales et municipales de gouvernance et d'administration comme, en Allemagne, les *Länder*, les arrondissements (*Landkreise*) et les communes, se rapprochent ainsi de leur population et peuvent l'intégrer de manière plus directe et plus globale aux processus décisionnels et de planification. Elles peuvent également proposer à leurs résidents les services publics de proximité efficaces et adaptés aux particularités régionales dont ils ont un besoin urgent, depuis l'approvisionnement en eau jusqu'à la promotion de l'activité économique.

Dans les communes, les villes et les régions, les citoyennes et citoyens sont en contact direct avec les agents de l'administration publique. Grâce à ces échanges directs, une administration démocratique, performante et proche de ses citoyens peut non seulement contribuer de façon décisive à la prestation des services publics dont la population a un besoin urgent, mais peut également renforcer la confiance dans l'État.

Dans les pays où les structures économiques varient beaucoup d'une région à une autre et où les identités régionales sont solidement ancrées, les systèmes de gouvernance et d'administration décentralisés peuvent aussi contribuer à exploiter tous les potentiels nationaux, à encourager l'innovation et la concurrence et à continuer de cultiver les spécificités culturelles. Ceci est particulièrement évident dans les États fédéraux, mais aussi dans les États unitaires décentralisés.

Dans ce contexte, la GIZ voit la décentralisation comme une forme de gouvernance et d'administration où l'action est aussi proche que possible des citoyens, les implique et vise la satisfaction de leurs besoins, de leurs priorités et de leurs droits.

En outre, les systèmes décentralisés offrent de bonnes conditions cadres pour orienter, sur l'ensemble du territoire, l'action de gouvernance et d'administration en fonction des besoins, des priorités et des droits des citoyennes et citoyens, tout en équilibrant les disparités régionales au sein d'un État et d'une collectivité unique. Aux niveaux régional et municipal, les intérêts pourront être mieux articulés, les particularités mieux prises en compte et les ressources mieux mobilisées. La décentralisation des systèmes de gouvernance et d'administration rendra ainsi l'État plus proche de ses citoyens, plus démocratique et plus performant.



La capacité des régions et des communes à remplir les missions publiques qui leur auront été confiées, à la satisfaction des citoyennes et citoyens, dépend de plusieurs facteurs. Tout d'abord, les différentes fonctions devront être attribuées aux échelons de gouvernance et d'administration les mieux à même de les exercer. Ensuite, les administrations régionales et municipales devront jouir des compétences, capacités et moyens nécessaires. Enfin, les différents échelons devront coopérer étroitement pour le bien-être des citoyennes et des citoyens. En effet, de nombreuses décisions exigeront leur aval et plusieurs services ne pourront être proposés efficacement qu'en interaction. L'attribution et la réorganisation des pouvoirs décisionnels, des compétences, des ressources humaines et des moyens financiers entre les différents échelons de gouvernance et d'administration, dans le respect du principe de subsidiarité, sont donc au coeur des réformes de la décentralisation.

À cet égard, il paraît logique qu'aujourd'hui, la quasi totalité des pays ait engagé la décentralisation de leurs systèmes de gouvernance et d'administration. Partout, la «tendance à la décentralisation des États centralisés» est à l'ordre du jour.¹ En l'an 2000 déjà, près de 95 % des nations disposaient de représentants élus aux niveaux de gouvernance et d'administration intermédiaires ou inférieurs.² C'est la raison pour laquelle ce phénomène est également appelé la «révolution démocratique silencieuse».³ Cette tendance mondiale à l'émergence de systèmes de gouvernance et d'administration décentralisés est encore renforcée par trois évolutions: un nombre croissant de régions exige une plus grande autonomie; les villes, en pleine expansion dans de nombreux pays, souhaitent s'autogérer; et toujours plus de citoyennes et citoyens veulent participer aux processus locaux (voir encadré).

1 Coly, A. et Breckner, E. 2004. «Dezentralisierung und Stärkung kommunaler Selbstverwaltung zur Förderung von Good Governance». In *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Coopération municipale au développement.

2 Banque mondiale. 1999. *Le développement à l'aube du XXIe siècle: Rapport sur le développement dans le monde, 1999-2000*. Washington, DC: Banque mondiale.

3 Cités et gouvernements locaux unis (CGLU). 2008. *Decentralization and local democracy in the world*. 1^{er} rapport international de CGLU. Une co-édition de la Banque mondiale et de Cités et gouvernements locaux unis.

Émergence de systèmes de gouvernance et d'administration décentralisés: quelles tendances?

La progression de l'**urbanisation** dans le monde transforme toujours plus de villes et communes en acteurs et moteurs du développement et de l'innovation. Des plus petites d'entre elles aux grandes agglomérations, les villes sont de plus en plus confrontées au défi de modeler leur croissance de manière prospective, ordonnée et planifiée. Victimes de la pression exercée par l'augmentation rapide du nombre de leurs habitants, elles doivent leur offrir des services, des possibilités de participation et des emplois. Quant aux communes rurales, elles doivent, au contraire, améliorer les conditions de vie sur place dans l'espoir de les retenir. Pour relever ce défi, elles doivent disposer de pouvoirs décisionnels suffisants, de capacités administratives, de moyens financiers et, de plus en plus, du droit de participer à la formulation des politiques nationales.

On voit également se dessiner dans le monde une tendance nette à la **régionalisation** dont les origines sont culturelles, politiques ou encore économiques. La régionalisation a pour conséquence que les élus, les citoyens et les entreprises voient de plus en plus leur région comme une partie de leur pays, dotée de ses traditions et de ses compétences propres. Ils exigent donc une autonomie régionale globale et font valoir de façon plus marquée les intérêts régionaux dans la sphère politique nationale. C'est cette tendance qui est aujourd'hui à l'oeuvre en Europe lorsque l'on parle, par exemple, d'«autonomie régionale» ou d'«Europe des régions». Elle génère un élan important pour la mise en place de structures fédérales ou le lancement de processus de décentralisation.

Enfin, on constate, dans le monde entier, une tendance à une plus grande **participation citoyenne** dans les processus décisionnels et la prestation de services publics. Elle englobe l'exigence d'une transparence accrue et d'un meilleur accès à l'information, le renforcement des processus de consultation et de dialogue et une participation politique plus directe aux décisions pertinentes pour les citoyens. Une telle approche peut renforcer l'acceptation et la légitimité des décisions publiques, mais aussi des processus de taxation et d'imposition. Les systèmes de gouvernance et d'administration décentralisés offrent davantage de possibilités de pleine participation à la population que les systèmes centralisés.

La mise en place de systèmes de gouvernance et d'administration décentralisés n'améliore toutefois pas automatiquement la prestation des services publics ou la participation de franges étendues de la population. S'ils sont mal conçus ou si les réformes sont incomplètes, les résultats souhaités peuvent ne pas être tous au rendez-vous, voire contribuer à la détérioration de la situation. Si, par exemple, des tâches sont confiées aux communes sans être assorties des moyens financiers nécessaires pour les réaliser, l'offre de services peut ne pas en être améliorée. D'autres menaces pèsent lorsque les compétences des différents échelons de gouvernance et d'administration ne sont ni clairement définies, ni communiquées: les citoyennes et les citoyens ne savent alors pas qui tenir responsable en cas de manquement. Autre cas de figure: l'absence de contrôle effectif sur les décideurs locaux peut favoriser le clientélisme, la mauvaise gestion et la corruption.



C'est pourquoi les gouvernements, les administrations et les parlements du monde entier réfléchissent à la réorganisation de leurs systèmes de gouvernance et d'administration. Avec l'aide d'experts de renommée mondiale, ils s'appuient sur les expériences internationales pour les aligner sur les nouvelles conditions et exigences qui sont les leurs.

Les observateurs estiment que, dans un avenir proche, la demande de services de conseil pour le renforcement des systèmes de gouvernance et d'administration décentralisés devrait rester élevée.⁴ Cette tendance s'explique par le fait que presque tous les États ont entamé leur décentralisation. Nombre d'entre eux en sont aujourd'hui à façonner concrètement et à consolider des systèmes encore jeunes, grâce à une aide internationale. Les pays dont les systèmes de gouvernance et d'administration décentralisés sont considérés comme consolidés, sont confrontés à un autre défi: celui de les moderniser constamment de façon à ce qu'ils puissent s'adapter aux nouvelles conditions et exigences. Dans une situation type idéale, il serait ainsi possible de distinguer trois phases de réforme successives exigeant différents types d'accompagnement: la décentralisation, la consolidation et la modernisation des systèmes de gouvernance et d'administration (voir encadré).

4 Von Haldenwang, C. et Faust, J. 2012. «GIZ Support to Decentralization and Local Governance Reforms: Changing Markets, Core Strengths, Future Opportunities». Étude commanditée par la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.

Les trois phases idéales du développement de systèmes de gouvernance et d'administration décentralisés⁵

Décentralisation des systèmes de gouvernance et d'administration: Cette phase prévoit la restructuration en profondeur d'un système centralisé en vue de sa décentralisation. Cette transformation constitue une décentralisation au sens strict du terme.⁶ Normalement, elle débute par le lancement du processus de décentralisation et couvre la formulation de stratégies, de politiques et de la réglementation nationales en la matière (par exemple par l'inscription de la décentralisation dans la constitution ou encore l'adoption d'un arrêté communal). Elle couvre l'organisation du territoire national en plusieurs collectivités; l'établissement d'au moins deux, plus souvent trois et parfois quatre niveaux de gouvernance et d'administration; la conclusion d'un accord pour un premier partage des tâches entre ceux-ci et leur financement; la mise en place d'une faïtière de communes; et la tenue des premières élections régionales ou communales.

Consolidation des systèmes de gouvernance et d'administration décentralisés: Cette phase couvre les différentes tentatives d'adaptation et de réorganisation des collectivités territoriales ainsi que la détermination des fonctions et des rapport financiers entre les échelons (y compris la péréquation financière et le système de perception décentralisé des impôts et des redevances), sans oublier la mise en place de structures d'échange et de coopération entre ces niveaux. Ces adaptations visent en particulier une meilleure compréhension, par chaque échelon, de ses attributions. Le système décentralisé peut être considéré comme consolidé à partir du moment où l'articulation des collectivités territoriales et la répartition des compétences, des ressources humaines et des moyens financiers entre les échelons est vu comme adéquat et largement accepté et dès que les institutions et les procédures permettant l'ajustement permanent du système sont précisément établies.

Modernisation des systèmes de gouvernance et d'administration décentralisés: Cette phase couvre le développement continu des systèmes décentralisés, de façon à ce qu'ils puissent s'adapter aux environnements changeants et aux nouvelles attentes des citoyennes et citoyens. Dans le cadre des institutions et des procédures établies, d'autres approches visant le renforcement de l'orientation citoyenne, de la démocratie directe et de la performance des systèmes décentralisés peuvent être développées et mises en oeuvre. Parmi elles figurent l'informatisation des systèmes de gouvernance et d'administration (par le biais, par exemple, de l'administration ou de la démocratie en ligne) ou la modernisation ciblée des services publics (par le biais, entre autres, de centres d'accueil du citoyen et de guichets uniques ou le développement des énergies renouvelables et la promotion de l'efficacité énergétique pour l'adaptation au changement climatique).

5 Dans certains pays, plusieurs phases peuvent être lancées simultanément ou se chevaucher sur une longue période de temps.

6 Cette phase voit une profonde mutation des systèmes de gouvernance et d'administration existants, par l'introduction, par exemple, du fédéralisme (c'est-à-dire l'inscription des compétences législatives des régions dans la constitution) ou des régions comme échelon intermédiaire (régionalisation) et des communes comme échelon inférieur (autonomie communale). Normalement, la mise en place de la décentralisation implique un mélange de dévolution (transfert de tâches à des unités infranationales choisies), de déconcentration (transfert de tâches à des branches régionales de l'administration centrale) et de délégation (transfert de tâches centralisées aux communes, aux organisations de la société civile ou à des entreprises privées).



L'exemple de l'Allemagne montre bien l'importance de moderniser un système de gouvernance et d'administration décentralisé et consolidé.⁷ Grâce à son réseau de régions (*Länder*), d'autorités de district (*Regierungsbezirke*), d'arrondissements (*Landkreise*), de villes et de communes (individuelles ou organisées en fédération ou en syndicat), façonné au fil de son histoire, l'Allemagne dispose d'un système de gouvernance et d'administration décentralisé différencié et performant. Il marque aujourd'hui de son empreinte la culture politique et la conscience civique des citoyens. Dans le même temps, il permet une politique orientée vers leurs besoins, une administration de proximité et un développement économique équilibré dans tous les recoins du territoire ainsi que la sauvegarde et la préservation des identités et des particularités régionales au sein d'une collectivité et d'un État uniques. Ce système ne peut toutefois rester performant que s'il s'adapte constamment aux nouvelles exigences et aux contextes en mutation. Cet ajustement prend la forme de vagues de réforme portant, par exemple, sur la réorganisation des *Länder* et des communes, la répartition des tâches entre la Fédération et *Länder*, la modernisation de l'administration communale ou encore le financement des missions décentralisées.⁸

7 Les besoins d'adaptation actuels s'expliquent, en particulier, par le changement démographique, l'essor des infrastructures suite au tournant énergétique et le transfert aux communes de nouvelles tâches relatives à l'éducation de la petite enfance.

8 Parmi les exemples passés, citons la mise en place de la structure fédérale de l'État en 1949; la fusion des régions de Württemberg-Baden, Baden et Württemberg-Hohenzollern en 1952; les réformes territoriale et fonctionnelle des années 1970 dans les anciens Länder; les réformes territoriale et fonctionnelle dans les nouveaux Länder à partir des années 1990; la redistribution des compétences entre État central et Länder entre 2003 et 2006; et la réorganisation des rapports financiers entre État central et Länder entre 2006 et 2009.

3. Un État proche de ses citoyens : caractéristiques de l'appui aux réformes 'made in Germany'

La coopération internationale peut aider les pays réformistes à mettre en place des systèmes de gouvernance et d'administration proches de leurs citoyens, à les consolider et à constamment les moderniser. En fonction du contexte national, la décentralisation de l'administration, le renforcement de l'autonomie locale ou l'introduction d'une structure fédérale peuvent constituer une voie particulièrement adaptée pour rendre les systèmes de gouvernance et d'administration plus proches des citoyens, plus démocratiques et plus performants (voir encadré).

Concepts clés

Décentralisation: Processus de transfert de compétences, de personnel et de moyens financiers d'un niveau supérieur à un niveau inférieur de gouvernance et d'administration.

Autonomie locale: Mode de gouvernance et d'administration où les entités régionales et communales jouissent du droit de prendre des décisions, d'exercer des fonctions et d'engager des moyens humains et financiers dans le cadre de leurs compétences, en toute autonomie et sans ingérence des niveaux supérieurs.

Fédéralisme: Mode de gouvernance et d'administration où les régions jouissent d'un droit constitutionnel à formuler et appliquer des lois, dans le cadre de leurs compétences et sans ingérence des niveaux supérieurs.

Systèmes de gouvernance et d'administration décentralisés: Mode de gouvernance et d'administration où l'action de l'État se déroule au plus proche du citoyen, avec sa participation et dans le respect de ses besoins, de ses priorités et de ses droits.

La République fédérale d'Allemagne s'est imposée dans le monde entier comme partenaire de choix dans l'appui aux réformes visant à renforcer les systèmes décentralisés de gouvernance et d'administration. En Afrique, elle est devenue le principal partenaire bilatéral au développement à soutenir les réformes en matière de décentralisation et d'autonomie locale.⁹ Dans de nombreux pays de la région, l'Allemagne est le premier donateur (*lead donor*) dans ce champs de coopération. En Europe, elle coordonne, en sa qualité de leader de domaine (*domain leader*), le soutien à la modernisation de l'administration communale en Grèce. Depuis 2008, elle est membre du Forum des fédérations, un réseau international dans lequel tous les États fédéraux échangent sur les pistes de modernisation de leurs systèmes. Depuis 2008 toujours, le gouvernement fédéral allemand finance le secrétariat du Groupe de travail international des partenaires au développement sur la décentralisation et la gouvernance locale (*Development Partners Working Group on Decentralisation and Local Governance*), au sein duquel 28 partenaires au développement bilatéraux et multilatéraux harmonisent aujourd'hui leurs approches en matière de soutien aux réformes de la décentralisation, alimentant ainsi le débat mondial sur l'importance des systèmes décentralisés pour un développement durable.¹⁰

9 Beerfeltz, J. 2013. «Hebel zur Armutsbekämpfung: Eine Erfolgsgeschichte mit deutscher Unterstützung: Entwicklungsländer dezentralisieren Regierungskompetenzen und stärken örtliche Gebietskörperschaften. Beachtlichen Fortschritt gibt es beispielsweise in Afrika». In: *Entwicklung & Zusammenarbeit* du 11.02.2013.

10 Le secrétariat est hébergé par la GIZ. Voir www.delog.org.



Le renforcement des systèmes de gouvernance et d'administration de proximité est ainsi devenu une caractéristique du soutien allemand aux réformes et donc un domaine clé de l'appui aux réformes «made in Germany». L'Institut allemand pour la politique de développement (*Deutsches Institut für Entwicklungspolitik*) décrit le soutien à la décentralisation et à l'autonomie locale comme une «compétence clé stratégique» de la coopération allemande au développement et une sorte de «marque déposée allemande». ¹¹ Le Forum des fédérations voit dans la variante allemande du fédéralisme un «produit d'exportation de premier ordre». ¹² Cette vision est étayée par une étude récente sur les atouts spécifiques de l'Allemagne: experts et dirigeants des pays industrialisés, émergents et en développement expriment un intérêt marqué pour le modèle fédéraliste allemand, car il est perçu comme «efficace, décentralisé et proche des citoyens» et «facilement applicable et transposable». ¹³

Cette analyse vient mettre en lumière la très forte crédibilité, le haut degré d'acceptation et l'excellente réputation de l'appui allemand aux réformes, liés au fait que le pays dispose d'un système de gouvernance et d'administration décentralisé qui est justement proche de ses citoyens, démocratique et performant. Si le partenaire, le client ou le commettant le souhaite, cette expérience et cette expertise peuvent être associées dans une approche de soutien structurelle, à long terme et adaptée à son contexte. ¹⁴

L'expérience et l'expertise allemandes se nourrissent, en particulier, du fédéralisme en vigueur dans tout le pays, de la tradition d'autonomie communale, de la performance des *Länder* et des communes, du professionnalisme des fonctionnaires communaux, de la renommée des écoles d'administration destinées aux agents régionaux et communaux ainsi que des dernières actions visant à renforcer la participation citoyenne au niveau communal. ¹⁵

11 Von Haldenwang, C. et Faust, J. (Institut allemand pour le développement). 2012. «GIZ Support to Decentralization and Local Governance Reforms: Changing Markets, Core Strengths, Future Opportunities». Étude commanditée par la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.

12 Knüpling, F. 2009. «Wachsende Bedeutung des Föderalismus weltweit – Folgerungen für Deutschland». In :Baus, R.T., Scheller H. et Hrbek R. (éditeurs). 2009. *Der deutsche Föderalismus 2020*. Nomos Verlag: Baden Baden, pp. 311-318.

13 GIZ. 2012. «Deutschland in den Augen der Welt. Zentrale Ergebnisse der GIZ-Erhebung „Außensicht Deutschland – Rückschlüsse für die internationale Zusammenarbeit“». Bonn / Eschborn: GIZ, p. 17.

14 Voir, entre autres, Bundestag allemand. 15^e législature. Réponse du gouvernement fédéral à la question des députés Conny Mayer (Fribourg), Christian Ruck, Arnold Vaatz et autres et du groupe CDU/CSU – Document 15/5767 – Décentralisation et autonomie locale dans la coopération allemande au développement, 11.07.2005.

15 Voir, entre autres, Bundestag allemand, question du 11.07.2005.

Le nombre élevé d'experts et de dirigeants actifs dans les communes et leurs syndicats, dans les arrondissements, les conseils régionaux (*Regierungspräsidium*) et les ministères de l'Intérieur permet, en outre, d'impliquer des agents de l'administration allemande dans l'appui aux réformes, à l'occasion de voyages d'étude ou d'interventions de courte durée.¹⁶ Le fédéralisme allemand permet enfin de comparer la situation des 16 *Länder* du pays et leurs règlements communaux.

4. Renforcement des systèmes décentralisés de gouvernance et d'administration: approche d'appui conseil et projets types de la GIZ

Avec la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ), le gouvernement fédéral allemand dispose d'une entreprise publique moderne, expérimentée et active dans le monde entier sur les problématiques d'introduction, de consolidation et de modernisation des systèmes de gouvernance et d'administration décentralisés, en Allemagne et à l'étranger. La GIZ se positionne aujourd'hui comme l'un des principaux partenaires aux réformes dans le domaine d'action dynamique de la coopération internationale.

Elle aligne son soutien aux réformes à l'objectif d'un État proche de ses citoyens et centré sur leurs besoins, dont le souhait est d'améliorer durablement leurs conditions de vie sur l'ensemble de son territoire. Cette orientation place les citoyennes et les citoyens ainsi que leurs besoins, leurs priorités et leurs droits au cœur de l'action gouvernementale. Conformément au principe de subsidiarité, l'État est organisé de façon à ce que ses différentes missions soient toujours confiées au niveau de gouvernance et d'administration le plus proche des citoyens et capable de les remplir avec efficacité et à la satisfaction de ces derniers.

Dans cette perspective, la GIZ voit les systèmes décentralisés comme un mode de gouvernance et d'administration dans lequel l'action gouvernementale intervient au plus proche des citoyens, avec leur participation et dans le respect de leurs besoins, de leurs priorités et de leurs droits. Elle encourage donc au renforcement des compétences aux niveaux des individus, des organisations et de la société, de façon à ce que ses partenaires puissent concevoir, négocier et appliquer leur propre vision de la décentralisation.

La GIZ propose à ses partenaires, clients et commettants une combinaison inédite de ses 25 années d'expérience et de son expertise, acquises dans le monde entier dans l'appui aux réformes, de son vécu concret dans la mise en place de structures étatiques fédérales et de l'autonomie communale en Allemagne et d'un large éventail de services d'appui, caractérisés par leur orientation client, leur flexibilité et leur qualité (voir encadré).

¹⁶ Idem.

Principes de l'accompagnement de la GIZ pour le renforcement des systèmes de gouvernance et d'administration décentralisés

Le renforcement des systèmes nationaux: Les projets exécutés par la GIZ soutiennent les décideurs des pays partenaires à instaurer, consolider ou utiliser de manière plus efficace des systèmes nationaux performants. Les systèmes de gouvernance et d'administration décentralisés sont composés de plusieurs sous-systèmes, chargés, par exemple, de la formation initiale et continue des agents communaux, des finances communales, de la détermination de la performance des communes ou encore de la surveillance et de la régulation des communes et de leurs services.

Un accompagnement souple basé sur l'expérience et l'expertise allemandes: Les conditions cadres et les exigences liées à la mise en place d'un système de gouvernance et d'administration décentralisé diffèrent d'un pays à un autre. C'est pourquoi les projets exécutés par la GIZ aident les décideurs dans les pays partenaires à développer un système adapté à leur environnement de réforme spécifique. Si ses partenaires le souhaitent, la GIZ peut également, outre son expérience internationale, apporter ses connaissances ciblées en matière de fédéralisme et d'autonomie communale, acquises pendant de longues années en Allemagne.

Une approche intégrée des dimensions politique, administrative et fiscale: Les projets exécutés par la GIZ abordent et traitent des trois dimensions des systèmes décentralisés: politique, administrative et fiscale. Cela signifie qu'en cas d'attribution ou de réorganisation de compétences entre différents niveaux, il faut toujours faire correspondre les pouvoirs politiques décisionnels, les compétences de l'administration et les dotations financières. Ce n'est qu'ainsi que l'on pourra garantir, par exemple, que les communes disposent des moyens humains et des budgets nécessaires à l'exécution des tâches qui leur auront été confiées.

Implication de tous les grands acteurs de la réforme: La prise en compte des intérêts, des expériences et des connaissances de tous les acteurs de la réforme peut contribuer à ce qu'ils acceptent l'approche choisie et assument efficacement les fonctions dévolues. L'implication des maières de communes est ainsi nécessaire pour que celles-ci puissent faire valoir leurs besoins de réforme et leurs pistes de solution lors de la conception des politiques nationales et des instruments d'aide. C'est pourquoi les projets exécutés par la GIZ ont veillé à ce que tous les acteurs politiques, administratifs et sociaux pertinents soient suffisamment impliqués dans la conception et la mise en oeuvre du système décentralisé de gouvernance et d'administration.

Promotion de la coopération à tous les niveaux: Les projets exécutés par la GIZ soutiennent les acteurs à tous les échelons de gouvernance et d'administration ainsi qu'à leurs interfaces. C'est important puisque les systèmes décentralisés sont caractérisés par la complexité de leur structure multi-niveaux. Ils ne peuvent fonctionner efficacement que si les acteurs communiquent, se coordonnent et coopèrent entre eux, de façon à ce que leurs actions s'articulent par delà les échelons pour des résultats concrets.

Une approche axée sur les droits humains: L'État est là pour les citoyennes et les citoyens. Les projets exécutés par la GIZ soutiennent donc les experts et dirigeants aux différents niveaux de gouvernance et d'administration, en tant que principaux « détenteurs d'obligations » à prendre en compte, à protéger et à garantir au mieux les droits des citoyens, dans leur domaine de compétences. Cette approche s'applique en particulier à la prestation des services de base et à la participation aux processus décisionnels. La GIZ encourage par ailleurs les citoyens, en tant que « détenteurs des droits », à les faire valoir tout en remplissant leurs obligations. Cela couvre, par exemple, la coopération constructive à l'amélioration des services essentiels ou le paiement des impôts et autres redevances.

Interaction avec d'autres éléments fondateurs de la modernisation de l'État: Les projets exécutés par la GIZ considèrent le renforcement des systèmes de gouvernance et d'administration décentralisés comme un élément fondateur de la modernisation de l'État. Dans de nombreux pays, cette réforme est l'une des nombreuses autres réformes engagées pour moderniser l'État. D'importantes synergies peuvent être générées si les différents éléments interagissent. Parmi eux, le renforcement des systèmes de contrôle démocratique, la réforme du statut de la fonction publique ou encore celle des finances publiques.

Un accompagnement transversal: L'amélioration des services et des infrastructures de proximité ainsi que la promotion de l'économie locale dans les régions et les communes exigent un large éventail de connaissances provenant de divers domaines. Ainsi, une coopération étroite entre les experts communaux et ceux de l'énergie ou de l'éducation permet d'organiser au mieux l'amélioration de l'approvisionnement en énergie des communes ou la réorganisation des compétences dans le domaine de l'enseignement. Les projets exécutés par la GIZ veillent à ce que toutes les connaissances nécessaires puissent être associées pour former le bon éventail.

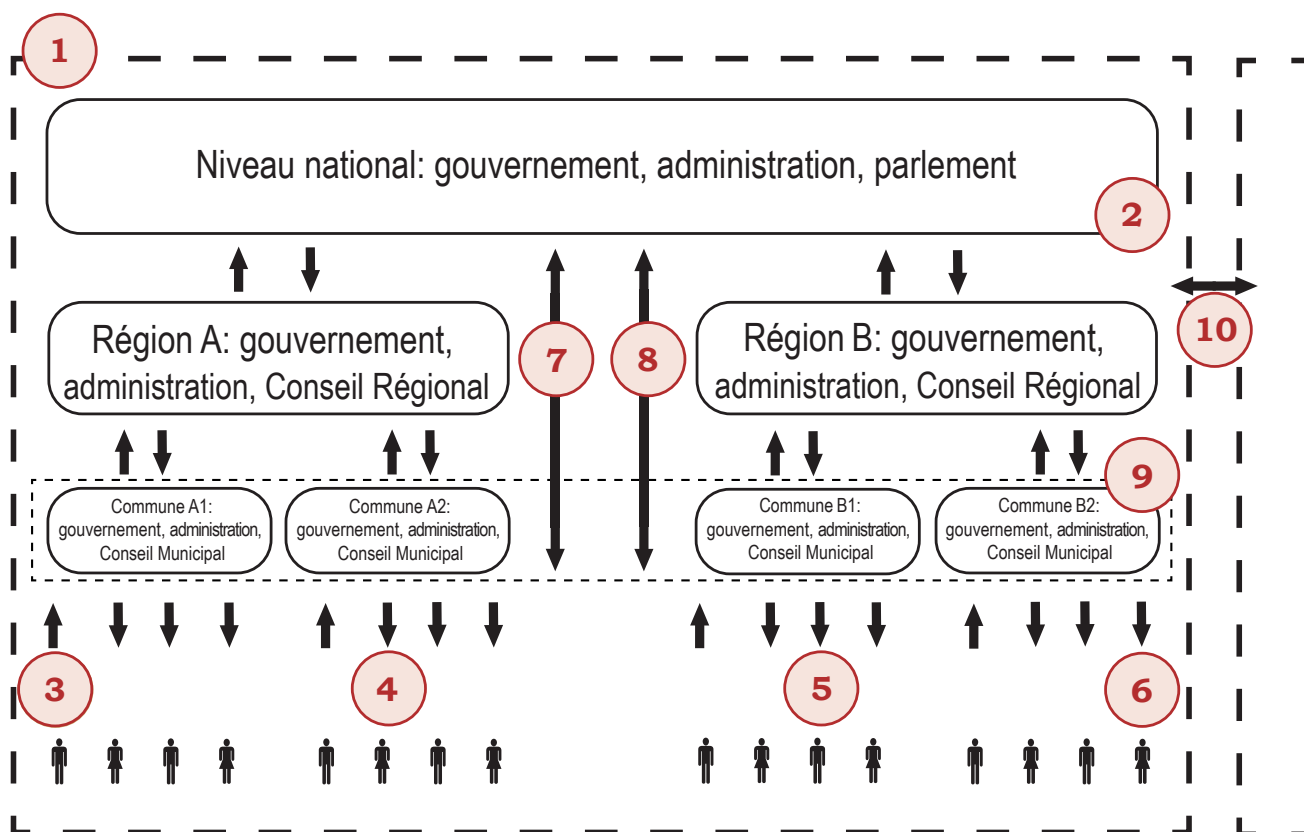
Une approche basée sur des groupes de pays: Les projets exécutés par la GIZ orientent leur aide en fonction des besoins et des particularités spécifiques à chaque pays partenaires. Les pays dont les contextes sont proches peuvent s'enrichir mutuellement. C'est pourquoi la GIZ soutient de façon ciblée l'échange d'expériences entre pays au contexte comparable et qui suivent des pistes de réforme similaires. Cela vaut, par exemple, pour les pays candidats à l'adhésion à l'UE, ceux ayant une structure ou une tradition administrative similaire ou encore les États fragiles.

Une analyse avertie sur les réformes sous l'angle politique et économique: La décentralisation du système de gouvernance et d'administration entraîne une profonde redistribution du pouvoir, des compétences et des moyens financiers de l'appareil de l'État. Il est donc nécessaire d'identifier très tôt les doutes et les oppositions des acteurs concernés afin de pouvoir leur proposer des pistes de solution. Dans le même temps, les décideurs peuvent être encouragés à informer le grand public sur les effets attendus de la réforme afin de développer un large soutien à celle-ci. Les projets exécutés par la GIZ analysent en profondeur le volet d'économie politique des processus de réforme, afin d'identifier et d'exploiter les opportunités temporelles, les partenaires et les approches adaptés pour un soutien efficace aux réformes..

Grâce à son réseau mondial de structures d'exécution bien établies et dotées d'un personnel expérimenté, la GIZ peut rapidement planifier et mettre en oeuvre des mesures transversales de soutien aux réformes. Cette capacité est particulièrement intéressante pour les clients et commettants ne disposant d'aucune structure d'exécution ou de ressources humaines propres dans leur pays. La souplesse du cadre contractuel permet en outre à la GIZ d'apporter un soutien rapide et ciblé aux dynamiques de réforme.

Dans le cadre de son accompagnement aux réformes, la GIZ peut intervenir de différentes façons en soutien à l'introduction, la consolidation et la modernisation des systèmes de gouvernance et d'administration décentralisés (voir graphique).

La logique de cette approche de conseil est présentée ci-dessous à l'aide de projets types réels issus des activités de la GIZ. Le choix et l'articulation des domaines de conseil se font en fonction des besoins et des priorités des partenaires et sur la base d'une analyse exhaustive des objectifs, de la situation et du contexte des réformes.



① Organisation des systèmes de gouvernance et d'administration décentralisés

Dans ce domaine, les services d'appui conseil de la GIZ ont pour objectif de concevoir un système de gouvernance et d'administration décentralisé adapté au contexte national. L'accompagnement intervient principalement au niveau national, même s'il ne manque pas d'impliquer tous les acteurs concernés (voir n° 1 du graphique p. 14). La GIZ propose, en particulier, les services d'appui conseil suivants:

- Soutien aux assemblées constituantes, aux commissions parlementaires et gouvernementales et aux ministères dans la formulation ou l'amendement de la constitution, des lois, des décrets d'application, des stratégies et des politiques nationales portant sur la mise en place d'un système de gouvernance et d'administration décentralisé (comme la formulation d'une politique nationale de décentralisation, d'une stratégie d'aménagement du territoire ou d'un arrêté communal).
- Soutien aux ministères, commissions et instances pertinents pour la réorganisation des compétences et la redistribution des moyens humains et financiers entre les différents échelons de gouvernance et d'administration ainsi que pour le redécoupage des collectivités (par le biais, par exemple, de réformes territoriales, fonctionnelles et financières pour la consolidation ou la modernisation du système de gouvernance et d'administration décentralisé).
- Soutien à des groupes de réflexion (*think tanks*) et instituts scientifiques travaillant sur les problématiques de décentralisation, d'autonomie locale et de fédéralisme lors de l'intégration de connaissances et de recommandations scientifiques à la conception ou à l'adaptation de systèmes de gouvernance et d'administration décentralisés (par le biais, par exemple, de l'organisation de conférences spécialisées, de débats publics et de colloques scientifiques ; la participation d'experts aux auditions parlementaires ; ou encore l'édition de publications sur les systèmes alternatifs, leurs avantages et leurs inconvénients).



Népal: Instauration d'un système de gouvernance et d'administration fédéral

Situation de départ

La signature du traité de paix en novembre 2006 a officiellement mis fin à 12 années d'affrontement armé entre le gouvernement népalais et le mouvement maoïste. L'accord établit la base pour une paix durable et la mise en place d'un nouvel État et d'un mode de gouvernance inédit. L'assemblée constituante a décidé, lors de sa première séance, d'abolir la monarchie, faisant du Népal une «république démocratique fédérale». C'est ainsi qu'a débuté un processus politique de longue haleine visant l'instauration d'un nouveau système fédéral népalais de gouvernance et d'administration, qui devait garantir à la fois la paix, la démocratie et la bonne gouvernance. Le gouvernement népalais a marqué un vif intérêt pour l'expérience du fédéralisme allemand et a donc décidé de coopérer avec le gouvernement fédéral allemand sur ces questions.

Approches et activités de la GIZ

À la demande du ministère allemand des Affaires étrangères, la GIZ s'est jointe à des donateurs bilatéraux et multilatéraux pour soutenir l'assemblée constituante, entre 2008 et 2010, à organiser des consultations transparentes, participatives et ouvertes sur la future structure fédérale du pays, de façon à ce que les citoyennes et les citoyens puissent faire valoir leur vision dans le cadre des processus de mobilisation et de prise de décision. Dans le même temps, la fédération des communes népalaises, les associations de la société civile et les organisations d'entreprises ont été encouragées à s'exprimer sur les questions liées à l'autonomie communale, à la réorganisation du système de gouvernance et d'administration et à la restructuration des services publics dans un contexte fédéral. La GIZ a, en outre, permis aux membres de l'assemblée constituante d'avoir accès aux expériences engrangées par d'autres États fédéraux ainsi qu'aux dernières connaissances scientifiques sur les systèmes fédéraux. En parallèle, l'information aux citoyens a été permanente sur les questions du fédéralisme, de la performance des structures décentralisées et de la participation citoyenne. La GIZ a travaillé sur place en étroite coopération avec le Forum des fédérations en tant que réseau mondial regroupant tous les États fédéraux.

Résultats obtenus

Grâce au soutien de la GIZ, les membres de l'assemblée constituante ont pu conceptualiser plusieurs sections individuelles de la constitution et échanger avec des experts de renommée internationale. Les membres des commissions ont pu mieux cerner les modalités de fonctionnement des systèmes de gouvernance et d'administration fédéraux en se penchant sur les connaissances scientifiques et les expériences pratiques issues d'autres États fédéraux. L'étude commanditée par la GIZ et intitulée «Structure of Federalism and Local Government» est devenue un ouvrage de référence pour les membres des commissions. La conférence «Dynamics of Constitution Making in Nepal in a Post-Conflict Scenario», soutenue par la GIZ, leur a, en outre, permis de s'informer sur les modalités d'introduction, de conception et de pilotage des systèmes fédéraux, à l'aune d'expériences internationales. Une autre étude commanditée par la GIZ et intitulée «Civil Service Reform: Experiences of the United Kingdom, India, South Africa and Nepal» a montré aux membres de l'assemblée comment le service public d'un système fédéral peut être organisé. Le déroulement des débats révèle toutefois à quel point il est difficile, pour les acteurs politiques impliqués, de s'accorder sur une structure de base commune pour l'État et ses collectivités. Élu en avril 2008, l'assemblée constituante a été dissoute en mai 2012, sans qu'une nouvelle constitution n'ait pu être adoptée. Une nouvelle assemblée constituante a été élue en novembre 2013. On ne peut qu'espérer que cette seconde tentative sera la bonne et qu'elle débouchera sur l'instauration d'une structure fédérale claire.

② Pilotage, communication et surveillance au sein des systèmes décentralisés

Dans ce domaine, les services d'appui conseil de la GIZ ont pour objectif d'améliorer le pilotage, la communication et la surveillance au sein des systèmes décentralisés.

L'accompagnement intervient principalement au niveau national (voir n° 2 du graphique p.14).

La GIZ propose en particulier les services d'appui conseil suivants:

- Soutien aux instances étatiques compétentes aux niveaux national et régional pour la mise en place et le développement d'un système de collecte d'informations, de surveillance et de conseil aux entités de gouvernance et d'administration décentralisées (par exemple lors de l'introduction, sur tout le territoire national, de systèmes SI locaux d'information gouvernementale, de suivi de la performance du gouvernement ou d'étalonnage municipal; lors de l'instauration d'observatoires nationaux des processus de décentralisation; ou lors de la rédaction de rapports réguliers sur les 'avancées de la réforme de la décentralisation ou la situation des communes).
- Soutien aux forums multilatéraux permettant des échanges réguliers sur la situation dans les régions et les communes et leur performance ainsi que l'identification des besoins de réforme et des approches futures en la matière (par exemple par le soutien aux analyses sectorielles; l'organisation de conférences annuelles sur les 'avancées de la décentralisation ou d'une journée nationale des communes).
- Renforcement des principales institutions nationales de gouvernance et d'administration ainsi que des organes interministériels compétents et de leur secrétariat pour le pilotage et la coordination de la réforme horizontale et verticale du système de gouvernance et d'administration (cabinet du président ou du premier ministre ou encore commission de réforme interministérielle).
- Formation des responsables de presse des institutions de gouvernance et d'administration compétentes au niveau national à des relations publiques modernes et à la communication sur les réformes de la décentralisation (par exemple par le lancement de campagnes d'information et de communication du ministère chef de file; l'acquisition de compétences dans le domaine des relations publiques; et la création de portails d'information informatisés).



Pérou: Renforcement des capacités de pilotage du processus de modernisation de l'État

Situation de départ

Ces dix dernières années, le développement du Pérou a été caractérisé par son essor économique et le renforcement de ses structures démocratiques. Des réformes d'ampleur pour la démocratisation et la décentralisation de l'État ont été entreprises. L'appareil étatique s'en est vu grandement modernisé. Cependant, d'importants défis exigeant une réaction ciblée continuent de se poser à plusieurs branches du système de gouvernance et d'administration. Citons, en particulier, le manque de transparence de l'action gouvernementale et administrative, la corruption des agents administratifs, les manquements dans la gestion financière, une centralisation encore trop marquée et les faiblesses des administrations régionales et communales qui en découlent. Tous ces facteurs rendent l'administration opaque, moins performante et moins orientée vers les citoyens.

Approche et activités de la GIZ

Depuis 2008 et pour le compte du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement, la GIZ conseille le gouvernement péruvien dans la mise en oeuvre des réformes de modernisation de l'État à tous les niveaux de gouvernance et d'administration. Elle aide les entités de gouvernance et d'administration à aligner davantage leur action sur les principes de cohérence, de transparence, d'efficacité et d'égalité de traitement, afin d'étendre leur champ d'intervention. Le bureau du conseil des ministres joue là un rôle essentiel, puisqu'il est chargé du pilotage et de la coordination des différents processus de réforme. C'est pourquoi la GIZ l'encourage à développer des approches exemplaires, en étroite concertation avec les différents ministères sectoriels, les régions, les villes et les communes, de façon à ce que ces acteurs puissent appliquer les approches et instruments conçus pour la modernisation de leur système de gouvernance et d'administration.

Résultats obtenus

Le soutien de la GIZ a permis au bureau du conseil des ministres de développer des approches pour une action gouvernementale et administrative transparente et efficace, qui ont ensuite été mises en oeuvre par les institutions publiques aux niveaux national et infra-national. Le secrétariat chargé de l'administration publique auprès du conseil des ministres a ainsi été appuyé dans l'application de la loi sur la transparence et la liberté d'information. Un nouveau portail Internet unique pour l'ensemble des institutions publiques a été développé; il devra informer les citoyens sur les orientations structurelles et les dernières nouvelles en matière de budget, de personnel, d'investissements et de passation de marchés. En 2012, 982 institutions publiques avaient intégré le portail à leur domaine de compétences. Mi-2013, les ministères avaient fourni 96 % des informations demandées, les gouvernements régionaux 86 % et les capitales provinciales 52 %. Entre la date de sa création et novembre 2013, le portail a été consulté 45 millions de fois. Entre-temps, la rubrique interactive INFObras y a été intégrée. Elle affiche l'avancée des travaux liés aux projets d'investissement des différentes institutions et accepte les commentaires des citoyens. Avec l'aide de la GIZ, le secrétariat chargé de l'administration publique a pu, entre 2010 et 2012, organiser un concours annuel visant à récompenser l'innovation et l'éthique chez les agents de la fonction publique. Ces concours se sont avérés précieux à l'heure de détecter et de diffuser des pistes concrètes pour une transparence et une intégrité accrues aux différents échelons gouvernementaux et administratifs. Depuis 2013, le secrétariat continue de les organiser, mais sans l'aide de la GIZ. Avec son soutien, il a, par contre, pu développer des méthodologies pour la simplification administrative et le calcul des coûts des services publics. Toutes les communes peuvent désormais les utiliser. Leur application est encouragée par un système national d'incitation.

③ Renforcement de la démocratie locale et de la participation citoyenne

Dans ce domaine, les services d'appui conseil de la GIZ ont pour objectif de renforcer la démocratie locale et la participation citoyenne dans les régions et les communes. L'accompagnement intervient principalement aux niveaux régional et communal (voir n° 3 du graphique p. 14). La GIZ propose en particulier les services d'appui conseil suivants:

- Soutien aux institutions étatiques nationales compétentes pour la préparation et la tenue d'élections aux niveaux régional et communal (par exemple par un soutien organisationnel apporté à la commission électorale ou une aide logistique lors de la tenue des scrutins régionaux et communaux).
- Soutien aux institutions étatiques compétentes pour l'élaboration et la mise en place de procédures favorisant la démocratie directe et la participation citoyenne, dans le cadre des processus de planification et décisionnel (par exemple par la création de «tables rondes» consacrées aux défis thématiques des communes; l'organisation d'événements d'information et d'auditions destinés aux citoyens; ou la mise en place d'un système de reddition de comptes des décideurs aux citoyens).
- Soutien aux journalistes et aux médias locaux pour la couverture des thématiques politiques communales, des décisions locales et des actualités (par exemple par la création de stations de radio locales ou de médias en ligne ou par la formation de journalistes aux sujets de politique territoriale).
- Renforcement des compétences des citoyens de façon à leur permettre de participer activement aux processus décisionnels et de planification locaux, en personne ou sous la forme d'organisations de la société civile ou d'initiatives citoyennes (par exemple à l'occasion de séminaires de formation politique ou civique des citoyens; de campagnes sur la mise en place, le fonctionnement et les possibilités de participation à la démocratie locale; ou d'initiatives de création, de renforcement et de mise en réseau d'organisations de la société civile, y compris par une autoreprésentation améliorée des groupes de population défavorisés).



Tunisie: Renforcement de la démocratie locale et de la participation citoyenne

Situation de départ

Depuis le début de la «révolution pour la liberté et la dignité humaine» en janvier 2011, la Tunisie s'est engagée dans une longue et profonde mutation qui doit déboucher sur l'instauration d'un ordre fondamental reposant sur la liberté et la démocratie. Le 23 octobre 2011, une assemblée constituante a été élue, puis un gouvernement de transition composé. Par sa révolution, le peuple tunisien a introduit dans son propre pays le changement démocratique, déclenchant ainsi les «printemps arabes» dans la région. Dans le même temps, il est vite apparu que l'instauration et l'initiation à un nouvel ordre démocratique étaient un exercice très laborieux. Dans ce contexte, le gouvernement de transition a rappelé l'importance de la démocratie locale pour l'avènement d'une Tunisie nouvelle et démocratique et la stabilité du pays. Les communes tunisiennes, considérées comme le foyer du développement économique, social et culturel, concentrent toutes les attentes de la population. Les citoyens exigent, en particulier, d'être davantage consultés.

Approches et activités de la GIZ

Au nom du ministère allemand des Affaires étrangères, la GIZ encourage, depuis 2012, la démocratie locale et la participation citoyenne, dans le cadre d'un projet régional de renforcement des structures communales au Maghreb. La GIZ apporte son soutien à huit communes pour l'instauration d'un office d'information du citoyen qui proposera, sous la forme d'un guichet unique, des services communaux, tout en contribuant à une satisfaction accrue des citoyens grâce à une meilleure gestion de leurs idées et de leurs réclamations. La GIZ soutient les communes à mettre en place des procédures adaptées pour la participation des citoyens sur les questions relatives aux transports, à la gestion des déchets et au budget municipal. Des modes de participation ont été développés dans lesquels les jeunes peuvent aussi s'investir. La GIZ a également aidé l'assemblée constituante à intégrer les expériences internationales pertinentes au débat sur la future constitution. Cinq communes sont d'ores et déjà jumelées avec une ville allemande. À la demande des communes tunisiennes, la GIZ favorise le transfert de connaissances et d'expériences des villes allemandes vers leurs partenaires tunisiens, entre autres dans le cadre d'un dialogue municipal germano-tunisien ou par le biais de voyages d'étude, de rencontres de réseau et de forums de dialogue.

Résultats obtenus

Grâce au soutien de la GIZ, huit villes ont décidé d'instaurer un office d'information du citoyen. Elles ont également procédé à un diagnostic de leur organisation et de leurs systèmes de communication et informatique, consulté leurs résidents sur leur degré de satisfaction vis-à-vis des services communaux et leurs possibilités de participation afin de déterminer la nature et l'étendue des services que devront proposer les offices. Quatre villes ont d'ores et déjà débuté les travaux. Grâce à l'aide de la GIZ, les communes tunisiennes ont pu impliquer leurs résidents de façon ciblée aux processus de planification. Dans sept communes, les administrations ont établi des plans de réglementation des transports urbains et d'amélioration de la gestion des déchets, avec une large participation de la population. Les jeunes ont été formés à la participation active à la politique communale, par le biais de leurs idées et de leurs propositions. Cinq communes ont organisé un concours d'idées de projet destiné aux jeunes dans les domaines du journalisme, de l'observation électorale, de l'histoire de la ville, de l'environnement et des sciences civiques. Les communes tunisiennes et allemandes ont ainsi pu développer et approfondir leurs jumelages. Dans le sillage d'un voyage d'étude consacré à la démocratie locale en Allemagne, le ministère tunisien de l'Intérieur a demandé à la GIZ de développer un programme national de formation complémentaire de ses agents communaux à la question de la participation citoyenne.

④ Amélioration de l'autonomie locale et des services aux citoyens

Dans ce domaine, les services d'appui conseil de la GIZ ont pour objectif de renforcer l'autonomie des régions et des communes ainsi que la prestation de services locaux. L'accompagnement intervient principalement aux niveaux régional et communal (voir n° 4 du graphique p. 14). La GIZ propose en particulier les services de conseil suivants:

- Soutien aux administrations régionales et communales lors du développement de modèles d'organisation et de procédures adaptés à leur plus grande autonomie (par exemple pour l'organisation des structures et des processus de l'administration locale; la planification des investissements et du développement; la maîtrise d'ouvrage et la passation de marchés publics; la gestion des finances et la perception des impôts et des redevances; l'élaboration du budget; la divulgation d'informations et la responsabilité vis-à-vis du conseil municipal et des citoyens; l'archivage des dossiers; ou encore la prestation de services administratifs et aux citoyens).
- Amélioration de la performance organisationnelle des administrations régionales et communales pour une autonomie réelle et centrée sur les citoyens des régions et des communes (par exemple par l'accompagnement lors de l'instauration d'offices d'information ayant vocation à servir de guichet unique aux citoyens et aux entrepreneurs ou lors de l'introduction de l'offre d'administration en ligne).
- Formation des agents des administrations régionales et communales à la prestation professionnelle et centrée sur les citoyens de services administratifs et de proximité, comme la délivrance d'actes de naissance, de mariage et de décès, de cartes d'identité et de passeports, de documents électoraux, de permis de construire et de licences commerciales (par exemple lors de formations initiales et complémentaires proposées par un institut de formation national ou des formations accompagnées en cours d'emploi).



Territoires palestiniens: Mise en place de bureaux d'information du citoyen

Situation de départ

Jusqu'en 2005, les administrations communales des territoires palestiniens étaient caractérisées par leur manque de transparence, une performance insuffisante et une proximité aux citoyens limitée. Il n'existait aucune procédure unique pour la prestation de services locaux essentiels ou le contrôle des services communaux disponibles, des compétences, des coûts et des temps de traitement. Pour bénéficier d'un service donné, les citoyens devaient souvent contacter plusieurs départements et passer par de nombreux agents. Le dépôt de demandes ou le paiement des taxes étaient donc associés à une charge de travail très importante; les délais de traitement et l'issue de la procédure dépendaient souvent des contacts personnels entretenus avec des politiciens influents. L'opacité de cette structure a favorisé la corruption et l'injustice, ce qui a contribué au mécontentement des citoyennes et des citoyens vis-à-vis de leur commune et fait explosé le nombre de mauvais payeurs.

Approche et activités de la GIZ

À la demande du ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement, la GIZ soutient l'Autorité palestinienne, depuis 2005, à renforcer les compétences de ses communes de façon à ce qu'elles puissent proposer des services de proximité conformes aux besoins de leurs citoyens. Dans ce contexte, elle implique étroitement la population au processus décisionnel communal, réaffirmant ainsi la responsabilité des communes vis-à-vis de leurs habitants. La GIZ a lancé avec plusieurs d'entre elles un processus visant à simplifier la prestation de tous leurs services. L'objectif est de proposer des services de manière efficace, juste et transparente, tout en réduisant la corruption et le favoritisme. Cette approche innovante de la GIZ repose sur la création d'un bureau d'information du citoyen qui proposerait, en un guichet unique, tout l'éventail de services: permis de construire et documents de planification, licences commerciales, eau et électricité, sans oublier les services sociaux et culturels. La mise en place du bureau est prévue en trois étapes. D'abord, des procédures de travail plus efficaces sont déterminées avec les autorités locales et le personnel avant l'identification des besoins informatiques, techniques et de construction. Pendant la phase d'exécution, les nouvelles procédures de travail sont appliquées, le personnel chargé de l'accueil (le visage du bureau) formé et la coopération interne améliorée. Lors de la 3^e étape, l'ensemble des services est accessible par le portail, une liste des prestations est compilée et un système de gestion des réclamations mis en place pour tous les citoyens.

Résultats obtenus

Les résultats sont largement positifs. Depuis le début des activités dans les 12 communes palestiniennes, le degré de satisfaction des citoyennes et des citoyens concernant les services a nettement augmenté, passant en un an de 42 % à 61 %. L'accès à tous les services par le biais d'un guichet unique permet aux citoyens d'obtenir des informations et de la documentation plus rapidement. Cette approche présente de nombreux avantages pour les autorités locales: les recettes fiscales ainsi que le taux de paiement des factures ont progressé de 20 %. Le flux de travail dans les différents départements communaux est par ailleurs mieux organisé, ce qui entraîne une utilisation plus efficace du temps. Le maire et les membres du conseil municipal sont plus libres pour se concentrer sur les décisions stratégiques puisque les citoyens savent désormais qui contacter pour la prestation de tel ou tel service au sein de leur administration. La transparence de celle-ci s'en est vue nettement augmentée. À l'avenir, un prix annuel sera décerné aux communes les plus efficaces afin de motiver le personnel du bureau d'information du citoyen. Ces succès ont attisé la curiosité des communes en Tunisie. Depuis 2014, la GIZ les soutient donc dans la création d'offices d'information.

⑤ Amélioration des services locaux et des infrastructures

Dans ce domaine, les services de conseil de la GIZ ont pour objectif d'améliorer les services publics essentiels ainsi que les infrastructures publiques dans les régions et les communes. L'accompagnement intervient principalement aux niveaux régional et communal (voir n° 5 du graphique p. 14). La GIZ propose en particulier les services de conseil suivants:

- Soutien à l'administration régionale et communale, aux institutions sectorielles spécialisées et aux ministères nationaux compétents pour l'amélioration des conditions cadres de prestation de services de qualité aux niveaux régional et communal (par exemple par le développement de dispositions réglementaires encadrant la coopération intercommunale ou interrégionale pour la prestation de services ou l'identification de modèles d'exploitation adaptés à la prestation de services de proximité).
- Renforcement de la performance organisationnelle des administrations régionales et communales et accord avec les institutions sectorielles spécialisées pour une orientation client, une efficacité et une qualité accrues des services publics leur ayant été confiés (par exemple par la mise en place de procédures de mesure de la satisfaction client vis-à-vis des services prestés; l'accompagnement dans la création de syndicats de communes pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement ; la modernisation de la gestion communale des déchets; ou encore l'adaptation du plan local de développement au changement climatique).
- Formation des experts et des dirigeants des administrations régionales et communales ainsi que des entreprises de service public régionales et communales pour la prestation professionnelle de services essentiels de proximité et la mise à disposition d'infrastructures publiques locales (par exemple par le biais de formations initiales ou complémentaires proposées par un institut de formation national ou des formations en cours d'emploi sur les questions de la maîtrise d'ouvrage, de la passation de marchés, de la gestion de projet et de l'approche client au niveau local).



Moldavie: Modernisation des services communaux

Situation de départ

Ces dix dernières années, la République de Moldavie a connu des succès considérables sur les fronts du développement économique et de réduction de la pauvreté. Cependant, les régions rurales dépendent toujours plus des centres urbains et les conditions de vie y sont bien moins bonnes. Les administrations dans les régions et les communes rurales ne disposent toutefois que d'un personnel insuffisamment qualifié et de trop peu de moyens financiers. Elles ont donc le plus grand mal à améliorer la prestation des services communaux essentiels, notamment parce qu'elles doivent développer, exploiter et entretenir les infrastructures locales. La situation est particulièrement précaire pour l'approvisionnement en eau potable et l'évacuation des eaux usées, la gestion des déchets, les infrastructures de transport et les services sociaux. Ces conditions expliquent que nombre de citoyennes et citoyens continuent de devoir vivre dans la pauvreté, s'exilent dans d'autres régions, n'ont plus aucune source de revenus et perdent confiance en l'État.

Approche et activités de la GIZ

Au nom du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement, de l'Union européenne, du ministère roumain des Affaires étrangères et de l'Agence suédoise pour le développement international, la GIZ soutient depuis 2010 la modernisation des services communaux dans les régions rurales de Moldavie. Les communes moldaves bénéficient d'une aide ciblée pour moderniser la gestion de leurs déchets, leur approvisionnement en eau, l'évacuation des eaux usées ainsi que l'efficacité de leur parc immobilier. La GIZ travaille essentiellement avec les gouvernements et les administrations aux niveaux régional et communal ainsi qu'avec le ministère du Développement régional et du Bâtiment et la Fédération moldave des communes. Elle conseille les communes dans la planification, la mise en oeuvre et le financement de projets, tout en finançant en parallèle des mesures pilotes permettant d'améliorer les infrastructures. Enfin, elle prodigue aux agents au sein des administrations communales les connaissances et compétences techniques et économiques nécessaires et les forme aux procédures administratives internes, à l'orientation client et à la coopération intercommunale.

Résultats obtenus

Grâce au soutien de la GIZ, les administrations locales ont pu, dans les trois régions du pays, renforcer de façon notable leur coopération, nettement simplifier leurs procédures internes, augmenter la transparence de la prestation des services communaux et ainsi accroître la confiance des citoyennes et des citoyens à leur égard. Les administrations régionales ont pu concrétiser leurs plans sectoriels dans les domaines de l'approvisionnement en eau et de l'évacuation des eaux usées, de la gestion des déchets et de l'efficacité énergétique des bâtiments publics. La coopération intercommunale est d'ailleurs beaucoup plus étroite aujourd'hui sur la gestion des déchets. Toutes ces mesures ont permis, depuis 2010, d'améliorer l'accès aux services communaux pour environ 100 000 citoyennes et citoyens dans 39 communes des trois régions en développement du pays. Afin de continuer à améliorer la situation, les capacités de planification de ces trois régions partenaires pourraient également être renforcées: plusieurs projets d'infrastructure, d'une valeur de plus de 100 millions d'euros, ont été déposés. Lors de la planification et de la mise en oeuvre de projets, les critères de qualité utilisés pour leur évaluation correspondent, dans une large mesure, aux normes et réglementations de l'UE.

⑥ Renforcement des mesures locales de promotion de l'économie et de l'emploi

Dans ce domaine, les services de conseil de la GIZ ont pour objectif de promouvoir le développement économique et la création d'emplois dans les régions et les communes. L'accompagnement intervient principalement aux niveaux régional et communal (voir n°6 du graphique p. 14). La GIZ propose en particulier les services de conseil suivants:

- Soutien aux institutions étatiques compétentes, aux associations d'entreprises et aux forums de concertation au niveau national pour la formulation et la mise en oeuvre d'une stratégie nationale de promotion d'un développement économique équilibré et exploitant les potentiels des régions et des communes (par exemple dans le cadre d'une stratégie nationale de développement).
- Soutien aux institutions étatiques compétentes, aux associations d'entreprises et aux forums de concertation dans des régions ou des communes individuelles pour l'élaboration et la mise en oeuvre de stratégies locales de promotion de l'économie et de l'emploi (par exemple par le biais de l'identification d'avantages locaux compétitifs et d'implantation; le lancement d'une campagne de marketing pour la promotion de places économiques régionales; ou l'amélioration des cadres institutionnel et juridique applicables au développement de l'économie locale).
- Soutien à la modernisation des administrations régionales et communales pour une orientation client plus marquée vis-à-vis des entreprises et des investisseurs (par exemple par le biais d'un accompagnement lors de la création de guichets uniques pour les investisseurs; de conseils aux créateurs d'entreprises; du démantèlement des obstacles bureaucratiques; d'une accélération des procédures administratives; ou de la délivrance d'autorisations et de licences commerciales).
- Soutien aux entreprises, aux coopératives et aux chambres de commerce pour l'exploitation locale du potentiel de secteurs et de chaînes de création de valeur particulièrement porteurs (par exemple par la mise en place de chaînes de création de valeur agricoles allant de la production à la commercialisation; la promotion du tourisme local; ou le développement des infrastructures économiques locales).



Mali: Promotion du développement économique régional

Situation de départ

Jusqu'à l'éclatement de la crise en janvier 2012, la République du Mali était considérée comme l'une des démocraties les mieux enracinées et stables d'Afrique de l'Ouest. Suite à la réforme de la décentralisation de 1992, le territoire de cet immense État, aux structures fragiles et à la forte diversité ethnique a été subdivisé en régions, cercles et communes. Ces entités de gouvernance et d'administration décentralisées sont depuis responsables de la prestation des services publics de proximité. Elles doivent veiller à ce que leurs résidents puissent participer aux processus décisionnels et de planification locaux et à l'amélioration des conditions cadres nécessaires au développement économique des collectivités territoriales. L'atonie de l'économie régionale a toutefois dissuadé toute entreprise d'y investir, poussé nombre de citoyens à fuir vers la capitale, Bamako, et eu pour conséquence que les régions n'ont pu alimenter leurs recettes par la perception d'impôts et de redevances avec lesquels elles auraient pu financer leurs services publics.

Approche et activités de la GIZ

Au nom du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement et de l'Union européenne, la GIZ a aidé, entre 2010 et 2014, les régions, cercles et communes du Mali à devenir des moteurs du développement économique. Dans les régions de Ségou et de Mopti, des stratégies et des approches types ont été développées pour renforcer l'économie régionale et créer des emplois. Les concepts imaginés et testés ont ensuite pu être diffusés à l'intérieur de la région et repris par d'autres, de façon à ce que l'ensemble du territoire en bénéficie. L'approche de la GIZ peut se résumer en 4 points. Les parlements régionaux ont d'abord été soutenus dans l'adoption de stratégies pour le développement économique. Puis, les administrations régionales ont vu leurs compétences renforcées, de façon à pouvoir planifier et contrôler les investissements effectués dans les infrastructures économiques de proximité. Les entreprises régionales et, en particulier, les plus petites d'entre elles et celles dirigées par des femmes, ont ensuite été encouragées à mieux exploiter le potentiel économique de leur région. Enfin, la GIZ a aidé les communes à rendre encore plus rentables leurs deux principales filières économiques: les marchés et la pisciculture.

Résultats obtenus

Grâce au soutien de la GIZ et malgré la crise, la situation économique dans les deux régions de Ségou et Mopti s'est nettement améliorée. Les deux parlements régionaux ont adopté des stratégies de développement économique reposant sur une analyse des potentiels locaux et un modèle de développement régional. Le nombre de micro et de petites entreprises, dirigées ou fondées par des femmes et inscrites aux registres locaux du commerce, est passé de 537 en 2009 à plus de 792 en 2012. Les 188 micro et petites entreprises conseillées par la GIZ ont vu leur résultat d'exploitation progresser de 27 %. Le modèle développé en collaboration avec les communes des régions de Ségou et de Mopti pour le développement communal de l'aquaculture s'est de lui-même diffusé sur l'ensemble du territoire. En décembre 2012, il a été repris au moins une fois par six des sept régions du Mali. Dans la seule région de Ségou, 29 communes l'ont appliqué, dont 18 en autofinancement. Dans la région de Koulikoro, trois communes ont introduit ce modèle d'exploitation en autofinancement, en coopération avec les autorités régionales de la pêche. La production piscicole a ainsi pu être augmentée à plus de 120 tonnes par an, améliorant l'apport en protéines de la population, augmentant le nombre d'emplois résistant à la crise ainsi que les recettes provenant des taxes professionnelles.

7 Renforcement de la décentralisation fiscale et de la gestion locale des finances

Dans ce domaine, les services de conseil de la GIZ ont pour objectif d'augmenter les dotations budgétaires et d'améliorer la gestion et le contrôle des finances dans les régions et les communes. L'accompagnement intervient à tous les niveaux du gouvernement et des administrations (voir n°7 du graphique p. 14). La GIZ propose en particulier les services de conseil suivants:

- Soutien aux ministères, comités et commissions compétents au niveau national pour la structuration des rapports financiers internes dans le but de permettre aux régions et aux communes de financer les missions qui leur ont été confiées (par exemple par une attribution ou une réorganisation adaptée des compétences pour la perception locale des recettes propres provenant des impôts et des redevances; l'allocation de moyens financiers proportionnels aux missions transférées; l'introduction de mécanismes de péréquation financière horizontale entre régions; ou la formulation de normes pour la gestion des finances régionales et communales, applicables sur l'ensemble du territoire).
- Renforcement de la performance organisationnelle des administrations financières et fiscales dans les régions et les communes ainsi que des institutions étatiques chargées de la surveillance et du contrôle du recouvrement des recettes et des dépenses dans les régions et les communes (par exemple en accompagnant la création de centres des finances communaux ou d'une autorité communale de surveillance financière).
- Formation des agents chargés des questions financières au sein des administrations régionales et communales, en particulier les trésoriers et les agents des administrations fiscales locales, à la perception des recettes propres provenant des impôts et redevances et à l'utilisation adéquate, responsable et centrée sur les citoyens des finances publiques (par exemple lors de formations initiales et continues proposées par un institut national de formation ou d'une formation accompagnée en cours d'emploi sur les questions de la gestion financière, de la préparation et de l'exécution du budget).



Rwanda: Augmentation des recettes propres locales des districts

Situation de départ

Après le génocide de 1994, le Rwanda s'est retrouvé confronté au défi immense de reconstruire entièrement son État et sa société. La politique de décentralisation, adoptée en 2001, devait faire progresser le processus de reconstruction au niveau local. Dès le début, la loi a attribué aux collectivités locales leurs propres sources de recettes, ainsi qu'une part du budget national, afin qu'elles puissent mettre en oeuvre leurs propres mesures urgentes de développement. En parallèle, les districts se sont vus confier un nombre accru de missions étatiques. Malgré l'adoption ultérieure d'autres lois de promotion de leur solidité financière, les districts sont restés très dépendants des allocations financières nationales. Leur rôle s'est essentiellement limité à la mise en oeuvre de politiques nationales.

Approche et activités de la GIZ

Au nom du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement, la GIZ a aidé le gouvernement rwandais dès les premières étapes du processus d'élaboration et d'application d'une réforme nationale de la décentralisation. Dans le domaine de la décentralisation fiscale, la GIZ soutient, en tant qu'unique partenaire au développement, la mise en oeuvre de la stratégie nationale. Elle vise à faire progresser les recettes propres des communes, à améliorer leur gestion financière et à repenser le système national de transferts. Entre 2010 et 2012, la GIZ a plus particulièrement conseillé le ministère des Finances dans l'élaboration d'une nouvelle loi de réglementation des recettes communales. L'objectif était d'élargir l'assiette locale de l'impôt, sans taxer davantage les franges les plus pauvres de la population. Dans cette optique, le potentiel d'une imposition immobilière doit être mieux exploité. La GIZ a accompagné les experts allemands, rwandais et internationaux tout au long du processus législatif, depuis la rédaction du projet de loi jusqu'à sa mise en oeuvre.

Résultats obtenus

Avec l'aide de la GIZ, une nouvelle loi de réglementation des impôts communaux ainsi qu'un décret présidentiel sur la réglementation des taxes communales sont entrés en vigueur en 2012. Les nouvelles dispositions ont facilité la mise en place d'un système fiscal communal et nettement amélioré son efficacité et son équité. Toute une série d'exonérations ont été supprimées, la base de recettes des districts élargie et les entraves administratives réduites, ce qui a permis de simplifier l'administration des impôts et de diminuer les niches fiscales. De plus, des règles ont été introduites pour alléger la pression exercée sur les ménages pauvres, pour imposer davantage les populations aisées et pour veiller à une égalité de traitement entre contribuables. Les recettes fiscales provenant de la propriété immobilière (c'est-à-dire les impôts locaux dus par les propriétaires et les plus riches) ont presque été multipliées par deux. Dès le premier exercice suivant la pleine application de la nouvelle loi (exercice budgétaire 2012/2013), les districts ont pu engranger près de 5 millions EUR de recettes propres, soit une hausse de 23 % par rapport à l'année précédente. Étant donné que les potentiels de recettes liés à la nouvelle loi sont encore loin d'être pleinement exploités, le gouvernement rwandais a déjà demandé un nouveau soutien à la GIZ. Il s'agirait, entre autres, de former 1000 agents des administrations fiscales communales.

⑧ Formation initiale et continue des agents administratifs locaux et des élus

Dans ce domaine, les services de conseil de la GIZ ont pour objectif de mettre en place un système de formation initiale et continue unique pour l'ensemble du territoire à destination des agents des administrations régionales et communales ainsi que des élus des parlements régionaux et communaux. L'accompagnement intervient à tous les niveaux du gouvernement et des administrations (voir n°8 du graphique p. 14). La GIZ propose en particulier les services de conseil suivants:

- Soutien aux ministères nationaux, aux instituts de formation et aux fédérations de communes lors de la mise en place et du développement d'un système national pour la formation initiale et continue des agents des administrations régionales et communales ainsi que des élus des parlements régionaux et communaux (par exemple par la création d'instituts nationaux de formation initiale et continue et de centres décentralisés; l'introduction de plans d'études et de diplômes standardisés; ou la publication de manuels et d'ouvrages de référence pour les agents communaux).
- Formation des experts et des dirigeants au sein des administrations régionales et communales à l'exercice de leurs fonctions dans le respect du cadre fixé et des besoins des citoyens (par exemple par des formations initiale et continue ou une formation en cours d'emploi sur les approches modernes d'administration proches du citoyen, les procédures participatives de planification du développement communal ou encore l'utilisation des médias numériques et sociaux pour les besoins de l'administration).
- Formation des élus des parlements régionaux et communaux et en particulier des maires, de leurs adjoints et des présidents des commissions des conseils municipaux à l'exercice professionnel et centré sur le citoyen de leurs fonctions (par exemple par de brèves formations ou une formation en cours d'emploi aux approches modernes de gouvernance centrée sur les citoyens, de participation citoyenne et de démocratie directe ou à l'utilisation des médias numériques et sociaux en politique).



Sri Lanka: Formation initiale et continue des élus locaux

Situation de départ

Après plus de 25 ans d'affrontements armés entre les forces sri-lankaises et le mouvement des Tigres de libération de l'Îlam tamoul, les provinces du Nord et de l'Est du Sri Lanka se trouvent, depuis la victoire militaire de l'armée sri-lankaise en mars 2009, dans une situation d'après-guerre. D'importants pans de la population continuent de vivre dans une situation de détresse extrême. Nombre de femmes et d'enfants ont perdu leur conjoint ou leur père et vu leur maison et leur quartier détruits. Dans le Nord et dans l'Est du pays, les administrations provinciales et de district touchent à leurs limites et ont des difficultés à faire parvenir aux populations indigentes les services publics dont elles ont urgemment besoin et à faire progresser la reconstruction, en coopération avec les citoyens. Cette situation est, entre autres, due au fait que les experts et dirigeants des administrations provinciales et de district ne disposent pas des compétences nécessaires pour exercer leurs fonctions de façon professionnelle, en les orientant sur les besoins des citoyens et en étroite concertation avec les agents d'autres entités administratives.

Approche et activités de la GIZ

Au nom du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement et de l'Agence australienne pour la coopération internationale, la GIZ a soutenu, entre 2011 et 2013, les administrations provinciales et de district du Nord et de l'Est du Sri Lanka à prester des services publics axés sur leurs citoyens, sensibles à la dimension de conflit et à la réduction de la pauvreté. Pour ce faire, la GIZ encourage, entre autres, la formation des experts et des dirigeants des administrations provinciales et de district, dans le cadre du programme baptisé «Skills Through English for Public Servants» (STEPS). Ce programme permet aux agents parlant cingalais et tamoul dans les administrations provinciales et de district d'acquérir, dans le cadre d'une formation à l'anglais, des compétences clés en matière de gouvernance locale, de participation citoyenne et de règlement des conflits. Les agents apprennent ainsi simultanément à parler une langue commune et à manier des instruments techniques leur permettant de relever ensemble les défis concrets se posant à leurs administrations. La réalisation du programme STEPS a été confiée au British Council par la GIZ.

Résultats obtenus

Grâce au soutien de la GIZ, plus de 6500 experts et dirigeants sri lankais au sein des administrations provinciales et de district et, en particulier, dans les régions détruites par la guerre du Nord et de l'Est du pays, ont pu, depuis 2011, renforcer leurs compétences en matière de gouvernance locale, de participation citoyenne et de règlement des conflits en anglais. Les diplômés ont, en moyenne, amélioré leurs connaissances de l'anglais de 30 % et leur maîtrise de la gouvernance locale de 35 %. Dans leur quotidien au travail, 57 % appliquent leurs compétences de résolution des conflits et 63 % utilisent régulièrement l'anglais comme langue véhiculaire pour dialoguer entre agents cingalais et tamouls. Il n'est donc pas étonnant que le programme STEPS soit devenu une marque reconnue au sein de l'administration du Sri Lanka. Afin d'être certains que les agents administratifs pourront continuer de bénéficier du programme, la GIZ a accompagné la fondation d'un institut STEPS à Jaffna, capitale de la province du Nord. Son ministère de l'Éducation finance depuis l'institut, ses collaborateurs et ses enseignants à partir du budget ordinaire de la province. Aujourd'hui, jusqu'à 100 personnes par mois peuvent y être formées.

9 Renforcement des associations faïtières des régions et communes

Dans ce domaine, les services de conseil de la GIZ ont pour objectif de renforcer les associations faïtières des régions et des communes. L'accompagnement intervient essentiellement au niveau national (voir n°9 du graphique p. 14). La GIZ propose en particulier les services de conseil suivants:

- Soutien aux régions et aux communes lors de la création et du positionnement de leurs associations faïtières nationales, chargées de représenter leurs intérêts vis-à-vis des échelons supérieurs de gouvernance et d'administration (par exemple par la rédaction des statuts; le renforcement des chambres régionales du parlement; l'apprentissage par les pairs grâce aux échanges avec des associations communales d'autres pays; ou l'instauration pour les associations du droit d'être entendues et de participer aux processus législatifs nationaux).
- Renforcement de la performance organisationnelle des associations faïtières des régions et communes, de façon à ce qu'elles puissent adéquatement représenter les intérêts de leurs membres, prester des services et constituer un réseau (par exemple par la promotion des échanges sur des approches modèles et des expériences d'apprentissage au sein des associations; la création de portails d'information et l'envoi régulier de lettres d'information).
- Formation des membres des associations faïtières des régions et des communes à la représentation active de leurs intérêts au sein des forums et processus nationaux, à la formulation de pistes de réforme prêtes à l'emploi (par exemple par la formation de leurs membres à la représentation d'intérêts, aux relations publiques ainsi qu'à l'utilisation des médias numériques; et par l'implication active des associations à l'ensemble des processus législatifs, d'élaboration des politiques et des stratégies au niveau national, portant sur le développement, la consolidation ou la modernisation des systèmes de gouvernance et d'administration décentralisés) et à toutes les questions concernant les régions et les communes.



Afrique du Sud: Renforcement de la fédération nationale des communes

Situation de départ

Depuis la fin de l'apartheid, l'Afrique du Sud s'est lancée sur la voie de la consolidation démocratique, mais les obstacles sociaux et économiques restent nombreux. Aujourd'hui encore, le pays lutte pour mettre sur pied une administration efficace et performante. En 1994, 278 communes ont été créées pour reprendre des missions essentielles pour le développement social, économique et démocratique du pays. Trop souvent, elles n'ont toutefois pas d'agents administratifs en nombre adéquat ou suffisamment qualifiés, ni les moyens financiers nécessaires pour pouvoir proposer des services de proximité conformes aux besoins des citoyens. Les déficits sont particulièrement palpables dans les domaines de la planification stratégique et transversale du développement et des investissements, la mise à disposition d'infrastructures et de services sociaux et économiques, les initiatives de promotion de l'économie communale et la participation citoyenne.

Approche et activités de la GIZ

Au nom du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement, la GIZ soutiendra, de janvier 2013 à décembre 2016, les administrations centrale, provinciale et communale de la République d'Afrique du Sud à améliorer les procédures et leurs capacités de prestation de services de proximité. Dans ce contexte, l'un de ses principaux partenaires est l'association sud-africaine des communes (South African Local Government Association – SALGA). La GIZ l'aide à représenter de façon professionnelle les intérêts de ses membres vis-à-vis du gouvernement central, à encourager la coopération entre ceux-ci et, ce faisant, à échanger leur expérience avec d'autres associations de communes dans différentes régions du monde. Dans cette optique, la GIZ soutient, entre autres, la rédaction d'un projet d'accord de coopération entre la SALGA et l'association allemande des villes (*Deutscher Städtetag*). Les contacts sont étroits entre les deux associations communales qui échangent sur les modèles les mieux adaptés à la représentation des intérêts communaux et sur les approches de financement des communes. L'apprentissage est mutuel. En accompagnement, la GIZ soutient également deux projets SALGA qui visent la modernisation des communes membres: création de deux réseaux des communes pour une meilleure promotion de l'économie locale et l'introduction des technologies de l'information et de la communication dans l'administration communale.

Résultats obtenus

Grâce au soutien de la GIZ, l'association sud-africaine des communes a pu, ces dernières années, développer les structures et l'expérience nécessaires pour représenter les intérêts de ses membres et promouvoir les échanges entre communes. Les réseaux de communes sud-africaines nouvellement créés semblent avoir pleinement répondu aux attentes des communes qui aspirent à une coordination de leurs efforts de modernisation et à la facilitation des échanges: le nombre de communes membres des deux réseaux atteint les 6 000, voire 7 000. Dans le cadre d'un projet modèle commun de la GIZ et de la SALGA pour l'introduction de la participation «en ligne», les relations de travail entre l'association, le ministère des Collectivités locales et les communes elles-mêmes ont pu être renforcées. Un système favorisant la participation citoyenne par SMS a ainsi été mis sur pied. Il permet aux citoyens d'envoyer gratuitement à l'administration communale leurs propositions, critiques ou recommandations sur des incidents réels (par exemple des coupures d'électricité). Les administrations communales peuvent quant à elles utiliser ce système pour faire parvenir aux citoyens les dernières informations, par exemple, sur les réunions planifiées du conseil municipal ou les restrictions à prévoir en raison de mesures de construction.

10 Renforcement des plateformes internationales pour l'apprentissage et l'innovation

Dans ce domaine, les services de conseil de la GIZ ont pour objectif de promouvoir les échanges internationaux entre les pays favorables aux réformes, les organisations clés des systèmes de gouvernance et d'administration décentralisés et les partenaires internationaux aux réformes. L'accompagnement intervient essentiellement au niveau international (voir n° 10 du graphique p. 14). La GIZ propose en particulier les services de conseil suivants:

- Soutien aux experts et aux dirigeants politiques et administratifs pour la création de réseaux mondiaux, les échanges autour d'expériences de réforme, l'apprentissage mutuel à partir d'approches de réforme exemplaires et le développement commun de normes et de principes pour le renforcement des systèmes de gouvernance et d'administration décentralisés (par exemple par le renforcement du secrétariat de la Conférence des ministres africains chargés de la décentralisation).
- Soutien aux associations faitières et aux réseaux de régions et de communes pour la mise en réseau mondiale, l'échange d'expériences et l'apprentissage mutuel à partir d'approches modèles (par exemple par le biais de l'aide apportée aux confédérations de communes d'Afrique et d'Europe du Sud-Est ou aux réseaux de villes au Maghreb et au Caucase).
- Soutien aux groupes de réflexion et aux instituts scientifiques lors de la mise en réseau mondiale, l'échange de connaissances scientifiques sur les processus de réforme et l'apprentissage mutuel à partir d'approches de réforme pionnières (par exemple par la création d'observatoires nationaux des processus de décentralisation; la publication d'ouvrages sur les réformes de la décentralisation ou la situation des communes; ou encore l'organisation de conférences spécialisées).
- Soutien aux partenaires bilatéraux et multilatéraux des réformes lors de la mise en réseau mondiale, de l'échange sur des mesures de soutien aux réformes, de l'apprentissage mutuel à partir d'approches modèles et de la participation aux discussions internationales sur la réforme des systèmes de gouvernance et d'administration (par exemple en tant que secrétariat du groupe de travail international des partenaires au développement sur la décentralisation et la gouvernance locale).



International: Dialogue entre donateurs sur les questions de la décentralisation et de l'autonomie locale

Situation de départ

Les réformes de la décentralisation sont des exercices de grande ampleur concernant tous les échelons de l'État et visant à structurer les différents niveaux de gouvernance et d'administration et à réorganiser la répartition des tâches entre eux. Dans de nombreux pays, jusqu'à 20 partenaires internationaux différents les soutiennent. Leurs approches de conseil reposent souvent sur les expériences faites à partir de leur propre structure étatique. Celles-ci sont pourtant très différentes les unes des autres. C'est pourquoi il est décisif que tous les partenaires internationaux harmonisent, valident leurs mesures de soutien et coopèrent étroitement. Ce n'est qu'ainsi que l'on pourra garantir que les différents piliers de la réforme s'articulent et que les systèmes de gouvernance et d'administration décentralisés seront pleinement opérationnels. La plateforme des donateurs DeLoG (Development Partners Working Group on Decentralisation and Local Governance) a vu le jour en 2006 afin de continuer à augmenter l'efficacité de la coopération au développement sur ces questions.

Approche et activités de la GIZ

Au nom du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement ainsi que de la Direction suisse du développement et de la coopération, la GIZ sert, depuis 2008, de secrétariat au groupe de travail international des donateurs. En tant que tel, elle encourage les organisations membres à s'enrichir mutuellement des expériences passées en matière de soutien à la réforme, à développer de nouvelles approches pour le soutien futur et à poursuivre leurs efforts communs de formation. Le DeLoG alimente également la réflexion internationale par ses propres études et contributions, présentées, par exemple, lors de la conférence de Busan sur l'efficacité de l'aide ou par les mécanismes de consultation liés aux priorités de développement post-2015. La GIZ maintient un portail Internet comprenant une base de données bibliographiques (www.delog.org) et envoie régulièrement une lettre d'information du réseau. Elle organise également des conférences annuelles, des événements thématiques et des réunions du groupe de travail. Enfin, elle coordonne la publication d'ouvrages communs et la réalisation de formations continues communes.

Résultats obtenus

Grâce au soutien de la GIZ, le forum des donateurs DeLoG est devenu, ces dernières années, un réseau bien établi et reconnu sur les questions de la décentralisation et de l'autonomie locale. Par ses manifestations, publications et formations, il alimente de façon efficace et professionnelle le débat international sur ces questions et encourage la coordination et la coopération entre ses organisations membres dans les pays partenaires. En 2013, 28 ministères, banques de développement et agences au niveau national ainsi que des organisations internationales en sont devenus membres. Depuis 2006, il organise chaque année une conférence à l'occasion de laquelle les organisations donatrices échangent et se concertent sur leurs approches en matière de soutien à la décentralisation et à l'autonomie locale. Le portail Internet du forum est devenu un réservoir de 36 connaissances largement utilisé. Rien qu'en 2013, il a reçu près de 7000 visites. Quatre fois par an, une lettre d'information tient ses membres informés des actualités du débat international. En 2013, elle comptait environ 500 abonnés.

Crédits photos:

1re de couverture: photo de Francfort: Elke Siehl © GIZ / Dirk Ostermeier; photo de l'Indonésie: © GIZ / Silke Irmscher; photo de la Mauritanie: © GIZ / Markus Kirchgessner; photo du Costa Rica: © GIZ / Florian Kopp; photo de la Tunisie: (c) GIZ Tunisie / Paul Hahn; étude de cas Népal: © GIZ / Horst Matthäus; étude de cas Pérou: © GIZ / Hartmut Paulsen; étude de cas Tunisie: © GIZ / GIZ Tunisie; étude de cas Territoires palestiniens: © GIZ / Sabine Piccard; étude de cas Moldavie: © GIZ / GIZ Moldavie; étude de cas Mali: © GIZ / Dirk Betke; étude de cas Rwanda: © GIZ / GIZ Allemagne; étude de cas Sri Lanka: © GIZ / GIZ Sri Lanka; étude de cas Afrique du Sud: © GIZ / GIZ Afrique du Sud; étude de cas DeLoG: © GIZ / Jochen Mattern; 4ème de couverture: photo du Bénin: © 2012 GIZ / Ollivier Girard

Bibliographie

Banque mondiale. 1999. *Le développement à l'aube du 21e siècle*.

Rapport sur le développement du monde 1999/2000. Washington : Banque mondiale.

Beerfeltz, J. 2013. «Hebel zur Armutbekämpfung: Eine Erfolgsgeschichte mit deutscher Unterstützung: Entwicklungsländer dezentralisieren Regierungskompetenzen und stärken örtliche Gebietskörperschaften. Beachtlichen Fortschritt gibt es beispielsweise in Afrika». In: *Entwicklung & Zusammenarbeit*, 11.02.2013.

Cités et gouvernements locaux unis (CGLU). 2008. «Decentralization and local democracy in the world». Premier rapport mondial de Cités et gouvernements locaux unis.

Coly, A. et Breckner, E. 2004. «Dezentralisierung und Stärkung kommunaler Selbstverwaltung zur Förderung von Good Governance». In: *Aus Politik und Zeitgeschichte / Coopération communale au développement*.

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). 2012. «Deutschland in den Augen der Welt». Principaux résultats de l'enquête de la GIZ «Außensicht Deutschland -Rückschlüsse für die internationale Zusammenarbeit». Bonn / Eschborn : GIZ, p. 17.

Deutscher Bundestag, 15^e législature. Réponse du gouvernement fédéral à la question des députés Conny Mayer (Fribourg), Christian Ruck, Arnold Vaatz et d'autres et du groupe CDU/CSU – Document 15/5767 – Décentralisation et autonomie locale dans la coopération allemande au développement, 11.07.2005.

Knüpling, F. 2009. «Wachsende Bedeutung des Föderalismus weltweit -Folgerungen für Deutschland». In: Ralf Thomas Baus/Henrik Scheller/Rudolf Hrbek (éditeurs). *Der deutsche Föderalismus 2020*. Baden Baden: Nomos Verlag, pp. 311-318.

Von Haldenwang, C. et Faust, J. 2012. «GIZ Support to Decentralization and Local Governance Reforms: Changing Markets, Core Strengths, Future Opportunities». Étude commanditée par la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit. Institut allemand du développement (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik).

Publié par:

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sièges de la société:
Bonn et Eschborn, Allemagne

Friedrich-Ebert-Allee 40
53113 Bonn, Allemagne
Téléphone: +49 228 44 60-0
Télécopie: +49 228 44 60-17 66

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn, Allemagne
Téléphone: +49 61 96 79-0
Télécopie: +49 61 96 79-11 15

Courriel: info@giz.de
Internet: www.giz.de

Division Bonne gouvernance et droits humains

Responsable: David Edelmann

Texte: David Edelmann

avec le concours de Dr Elke Siehl, Dr Albrecht Stockmayer, Dr Ute Böttcher, Dr David Nguyen-
Thanh, Annette Bähring, Astrid Kohl, Katharina Hübner, Hajo Junge, Jochen Mattern,
Dr Anke Scholz, Rainer Rohdewohld, Dr Volkmar Blum, Annelene Bremer, Ulrich Nitschke,
Pamela Jawad, Edgar Schroeder, Dr Horst Matthäus, Hartmut Paulsen, Dr Markus Steinich,
Imme Karbach, Anne Hitzegard, Meinolf Spiekermann, Sabine Piccard, Philipp Johannsen,
Lea Zoric, Laura Bohantova, Dr Dirk Betke, Marion Fischer, David Lahl, Katharina Mihaljevic,
Manija Gardizi, Dr Markus Nuding, Michelle Söllner, Hannah Brodersen, Birgit Eger, Nina Wade.

Conception:
Kultur Marketing Berlin

Impression:
Primeline Print Berlin
Eschborn, avril 2014



Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sièges de la société: Bonn et
Eschborn, Allemagne

Friedrich-Ebert-Allee 40
53113 Bonn, Allemagne
Téléphone +49 228 44 60-0
Télécopie +49 228 44 60-17 66

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn, Allemagne
Téléphone +49 61 96 79-0
Télécopie +49 61 96 79-11 15

Courriel:
info@giz.de

Internet:
www.giz.de