R.C.N° : SN-DKR-2005-B-16.450 Aut. N° 0013/AG/DES/ME
N.I.N.E.A: 25350212S2- Habilitation
N°RepSEN/Ensup-priv/HA/038-2018 Cité Keur Gorgui Lot
R/139, Immeuble Siège ISDL, Dakar Sénégal-
Tel: +221 33 867 82 65/ 772045838
Email: isdl@isdl.sn Site web: www.isdl.sn

Livrable N°2

Rapport analytique d'évaluation finale de la phase 1 du Programme Régional d'Appui à la Décentralisation Financière en Afrique de l'Ouest - PRADEF

Soumis à

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Juillet 2025

EQUIPE DE RÉALISATION

Chef de mission et auteur principal
Dr Mohamadou SY
Expert en suivi- évaluation
……
Consultante
Dr Binette NDIAYE
Experte en décentralisation
……
Consultant
M. Amady BA,
Expert en finances publiques
……
Back stopping
Dr Jeru Achyl HOUNOGBE, Expert Juriste,
M. Serge HADEOU, Expert Statisticien,
L'Institut Supérieur de Développement Local;
…….....

DISCLAIMER

Le présent rapport est un document de travail préparé par l'équipe d'évaluation de l'ISDL dans le cadre d'un contrat d'évaluation avec la DDC.

Il est fourni à titre d'information et ne saurait engager la responsabilité du commanditaire, des gouvernements ou de toute autre partie prenante.

REMERCIEMENTS

L'équipe d'évaluation exprime sa profonde gratitude à toutes les personnes et institutions qui ont contribué à la réalisation de ce rapport d'évaluation. L'équipe remercie l'ensemble des BUCO particulièrement le Bureau de la Coopération suisse au Bénin, le Département de l'Aménagement du Territoire Communautaire et des Transports (DATC) de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA), le Conseil des Collectivités Territoriales) (CCT, l'Unité de Gestion du Projet (UGP), les partenaires techniques et financiers, les backstoppeurs, les différents Ministères et agences, les APL, les faitières transfrontalières et les personnes-ressources.

SOMMAIRE

DISCLAIMER III
REMERCIEMENTS IV
LISTE DES SIGLES ET DES ACRONYMES VI
LISTE DES GRAPHIQUES VII
LISTE DES TABLEAUX VIII
RÉSUMÉ ÉXÉCUTIF 1
INTRODUCTION GÉNÉRALE 7
I. LE PRADEF : PRESENTATION, OBJECTIFS ET METHODOLGIE DE L'EVALUATION DU PROGRAMME 9
1.1. Présentation du PRADEF 9
1.2. Objectifs et résultats attendus de l'évaluation 12
1.3. Approche méthodologique 13
II. ANALYSE DES RÉSULTATS DE L'EVALUATION 17
2.1. Pertinence du programme 17
2.2. Cohérence du programme 19
2.3. Efficacité du programme 20
2.4. L'efficience du programme 31
2.5. Effets du programme 36
2.6. Durabilité du programme 38
2.7. Additionnalité communautaire du programme 39
2.8. Qualité à l'entrée du programme 40
2.9. Leçons apprises du programme 41
III. ENJEUX, ACTIONS PORTEUSES DE CHANGEMENT ET RECOMMANDATIONS EN CAS DE POURSUITE D'UN APPUI A LA DECENTRALISATION FINANCIERE. 44
3.1 Enjeux de la décentralisation financière dans le contexte actuel des pays de l'UEMOA. 44
3.2 Actions porteuses de changement 46
3.3 Risques et mesures de mitigation 47
3.4 Recommandations aux parties prenantes 48
3.4.1 Recommandations à la DDC 48
3.4.2 Recommandations à l'UEMOA 50
3.4.3 Recommandations au CCT 51
CONCLUSION GÉNÉRALE 52
ANNEXES 54
1.1. TDR de l'évaluation 54
1.2. Liste des documents consultés 62
1.3. Liste des personnes interviewées (internal only) 66
TABLE DES MATIÈRES 71

LISTE DES SIGLES ET DES ACRONYMES

SIGLE	SIGNIFICATION
ABSD	Appui Budgétaire Sectoriel Décentralisé
AES	Alliance des Etats du Sahel
AGORA	Programme d'Appui à la Gouvernance locale et au Renforcement de l'Attractivité territoriale.
ANO	Avis de Non Objection
APL	Association de Pouvoirs Locaux
BUCO	Bureau de Coopération suisse
CAD/OCDE	Comité d'Aide au Développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques
CCT	Conseil des Collectivités Territoriales
CEDEAO	Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CONAFIL	Commission Nationale des Finances Locales
COS	Comité d'Orientation Stratégique
DATC	Département de l'Aménagement du Territoire Communautaire et des Transports
DDC	Direction du Développement et de la Coopération/Confédération suisse
DPE	Département des Politiques Economiques et de la Fiscalité Intérieure
DSE	Direction de la Stratégie et de l'Evaluation
FACT	Fonds d'Appui aux Collectivités Territoriales
FAIR	Fonds d'Aide à l'Intégration Régionale des Etats membres de l'UEMOA
FPCL	Fonds de prêts aux collectivités locales
IFCL	Institutions de Financement des Collectivités Territoriales
ISDL	Institut Supérieur de Développement Local
MATDS	Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et de la Sécurité
ODD	Objectif de Développement Durable
PCTL	Programme Coopération Transfrontalière Locale
PESTEL	Politique, Economique, Social, Technologique, Environnemental et Législatif
PPP	Partenariat Public Privé
PRADEF	Programme Régional d'Appui à la Décentralisation Financière en Afrique de l'Ouest
PTF	Partenaires techniques et financiers
PTBA	Plan de Travail et Budget Annuel
RFCT	Régime financier des collectivités territoriales
SAP	Secrétariat Administratif Permanent
SEPO	Succès, Echecs, Potentialités et Obstacles
SMART	Spécifique, Mesurables, Acceptable, Réaliste et Temporel
TDR	Termes de Référence
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UGP	Unité de Gestion de Programme

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1: répartition des entretiens réalisés par pays 14
Graphique 2: répartition des entretiens par catégories d'acteurs 15
Graphique 3: répartition des dépenses du PRADEF par contributeur et par année sur la période 2020-2024 (en FCFA). 33
Graphique 4: Répartition des dépenses du programme par année sur la période 2020-2024 (en FCFA). 34
Graphique 5: répartition des dépenses du PRADEF par rubrique sur la période 2020-2024. 34
Graphique 6: répartition des dépenses du PRADEF par année sur la période 2020-2024 (en FCFA) 35
Graphique 7:répartition des dépenses de fonctionnement et de management du PRADEF sur la période 2020-2024 (en FCFA). 35

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1: Rappel de la chaîne de résultats du PRADEF *10*
Tableau 2: répartition des entretiens par pays et par catégories d'acteurs *14*
Tableau 3: Taux d'efficacité globale du programme *20*
Tableau 4: résultats de l'outcome 1 ..... *22*
Tableau 5:résultats de l'outcome 2 ..... *24*
Tableau 6: résultats de l'outcome 3 ..... *26*
Tableau 7: Succès, échecs, potentialités et obstacles (SEPO) du PRADEF *30*
Tableau 8: taux d'exécution des ressources mises à disposition pour la période 2020-2024 (en FCFA). *32*
Tableau 9: analyse des risques et mesures de gestion *47*

RÉSUMÉ ÉXÉCUTIF

1. Présentation du PRADEF, des objectifs et de la méthodologie de l'évaluation du programme

Afin de soutenir la volonté des Etats à rendre effective la décentralisation financière au sein de l'espace UEMOA, une Convention a été signée avec la Coopération suisse pour la mise en œuvre du PRADEF.

L'objectif global du PRADEF est d'accompagner les collectivités territoriales de l'espace UEMOA, de la Mauritanie et du Tchad à renforcer les moyens techniques et financiers alloués par leurs Etats dans le cadre des politiques de développement et la délivrance de services publics locaux aux populations. A terme, il vise à renforcer la décentralisation financière à travers, entre autres, la prise et l'application d'une Directive communautaire pour le transfert de 20% des ressources fiscales des Etats centraux aux collectivités territoriales sur un horizon de 10 ans et un Règlement pour la mise en place d'un mécanisme communautaire de financement des collectivités territoriales de l'espace UEMOA.

Au terme de la convention de financement du PRADEF entre l'UEMOA, le CCT et la DDC le 31 décembre 2024, il est prévu d'évaluer la mise en œuvre de la première phase du programme pour apprécier l'atteinte des résultats et sa gestion afin d'en tirer des enseignements.

L'évaluation finale externe est basée sur des « méthodes mixtes » à la fois quantitatives et qualitatives pour la collecte et l'analyse des données. La mission d'évaluation a été réalisée en 3 phases (phases de démarrage, de conduite des entretiens et de production des rapports). Des visites de terrain ont été réalisées au Burkina Faso, au Mali et au Bénin. Au total, 62 entretiens individuels ou de groupes ont été réalisés (en présentiel ou en ligne) par l'équipe de consultants avec la participation de 92 personnes. Ces entretiens ont été réalisés principalement avec les ministères des finances, de la décentralisation et des IFCL (26%), la Coopération suisse et d'autres PTF (24%), les APL et les faîtières transfrontalières (22%), la Commission de l'UEMOA et le CCT (10%), les personnes-ressources (10%), et enfin l'UGP et les backstoppeurs (8%).

La principale contrainte d'ordre méthodologie est le refus de l'opérateur à prendre part à l'évaluation.

2. Résultats de l'évaluation

- **Pertinence du programme**

Le PRADEF est un programme pertinent en se référant à la constitutionnalisation de la décentralisation dans les pays de l'espace UEMOA, à l'état des lieux du Livre blanc sur la décentralisation actualisé, à la vision et aux priorités de l'UEMOA et du CCT, à l'Agenda 2030 (ODD 11 et 16) et à la nécessité pour les Etats de financer lescommunes pour répondre aux enjeux de développement au plan national et apporter des réponses à l'insécurité dont les origines sont liées, entre autres, au déséquilibre du développement.

Le choix des parties prenantes du programme est pertinent dans l'ensemble même si on note une présence limitée de certains acteurs stratégiques de la Commission de l'UEMOA et des ministères des finances et de la décentralisation des pays de l'UEMOA. Le partage de responsabilité et la répartition des missions entre l'UGP, la Commission de l'UEMOA, le CCT, la Coopération suisse, l'opérateur et les backstoppeurs sont bien définis. Le programme demeure pertinent au regard des enjeux économiques, sociaux, politiques et sécuritaire dans la zone de l'UEMOA mais des adaptations sont nécessaires pour une meilleure prise en charge de la décentralisation financière.

- **Cohérence du programme**

  Le programme garde toute sa cohérence en termes de positionnement attendu du CCT pour porter le programme. Même si ses capacités institutionnelles sont encore limitées, le CCT jouit d'une grande légitimité en tant qu'organe consultatif de l'UEMOA émanant des APL. Le Secrétariat Administratif Permanent (SAP) du CCT a été mis en place en retard vers la fin du programme. L'une des conséquences de fait est la prégnance du DATC de l'UEMOA sur les processus décisionnels et le management opérationnel du programme. En plus, la présence au sein du programme d'un opérateur, de l'équipe de backstoppeurs et d'une UGP n'a pas posé de problèmes et de confusion de rôles. C'est plutôt la gestion de la relation partenariale entre le CCT est l'opérateur qui n'a pas permis d'arriver aux résultats escomptés. Le PRADEF a collaboré avec le PRoDAO de la GIZ pour l'actualisation du Livre blanc, ce qui renforce sa cohérence externe.

- **Efficacité du programme**

  Le programme a enregistré quelques progrès dans l'atteinte de ses objectifs en délivrant des livrables de qualité dont des projets de directive sur le transfert des ressources publiques aux collectivités territoriales (CT) et de règlement pour la mise en place d'un mécanisme de financement des CT.

  Les facteurs ayant facilité l'atteinte de ces résultats du programme sont notamment (i) la valorisation de l'expérience du PCTL, (ii) une abnégation de l'équipe de l'UGP et (iii) et un backstopping de qualité à la fois stratégique et opérationnel au profit respectivement de la DDC et de l'UGP.

  Néanmoins, les résultats du programme sont dans l'ensemble insuffisants. Seuls des résultats intermédiaires ont été produits. Le taux d'efficacité globale du PRADEF est de 27,78% l'output N°1.4 non compris). Parmi les nombreux facteurs explicatifs du manque de performance du programme, on peut retenir : (i) un programme trop ambitieux au regard des objectifs poursuivis, (ii) un contexte sécuritaire et politico-institutionnel défavorable particulièrement dans les pays de l'AES, (iii) un déficit de l'UGP en ressources humaines en général et en gestion de projet en particulier et son manque de proactivité, (iv) des procédures administratives et financières peu adaptées avec la présence de nombreux ANO, (v) un démarrage tardif du programme, (vi) un manque d'ouverture de l'organe de gouvernance, (vii) un manque de portage politique du programme, (viii) un déficit de communication interne et externe et enfin (viii) un manque de suivi des activités du programme sur le terrain. Les difficultés récurrentes

rencontrées avec l'opérateur font partie des facteurs ayant impacté négativement l'efficacité du programme.

Par ailleurs, la durée de mise en œuvre du programme était réduite, les moyens humains de l'UGP étaient limités même si le programme a bénéficié de ressources financières suffisantes en temps opportun pour conduire ses activités.
L'opérateur a été choisi à la suite d'un processus rigoureux d'appel à candidatures. Le contrat signé avec l'opérateur était défavorable au PRADEF puisque sa rémunération n'était pas basée sur des livrables mais sur des rapports d'avancement. Le désaccord persistant entre l'opérateur et le programme n'a pas trouvé de solutions jusqu'en novembre 2024, date de fin du contrat avec l'opérateur.

- **Efficience du programme**
  Sur le budget de 3.941.130.000 FCFA prévu pour la mise en œuvre du PRADEF, un montant de 1.220.420.000 FCFA a été réellement décaissé au profit du programme, soit 30,97%. Ce montant comprend 673.000.000 FCFA (55%) de la DDC et 547.420.000 FCFA (45%) de l'UEMOA. La DDC a décaissé 21,57% du montant attendu et l'UEMOA 66,67%.

  De manière globale, 33% du budget global a été consommé. En ce qui concerne les fonds gérés par la DDC, un montant de 220.449.440 FCFA sur un budget prévisionnel de 480.000.000 FCFA a été dépensé (soit 46% de décaissement). Pour les fonds gérés par le CCT et l'UEMOA et dédiés à la mise en œuvre du programme, un montant de 31% a été dépensé. Le reliquat du budget global du programme est de 2 980 260 560 FCFA. Ce montant élevé traduit en même temps le manque d'efficacité du PRADEF. Les ressources financières ont été gérées de manière responsable et prudente. Toutefois, l'efficience financière a été compromise par les lenteurs dans la mise en œuvre des activités du programme, le faible taux de consommation des ressources et le taux relativement élevé de 27 % des ressources consacrées au fonctionnement et au management du PRADEF. L'efficience opérationnelle a été fortement prétéritée par l'appel systématique à des sous-traitants pour des tâches, souvent faciles, que l'UGP aurait pu faire elle-même. Les processus lourds, notamment avec le passage par des points focaux nationaux, et les complications pour la contractualisation des sous-traitants ont fait perdre beaucoup de temps donc d'efficience.

- **Effets du programme**
  Parmi les principaux effets du programme, on peut citer une amélioration des connaissances sur la décentralisation financière grâce à une riche production documentaire, une meilleure prise en charge de la problématique de décentralisation financière dans l'espace UEMOA, l'instauration d'une dynamique d'échanges au niveau communautaire, une meilleure visibilité du CCT et enfin la disponibilité d'un argumentaire pour le plaidoyer en faveur de la décentralisation financière. La suspension des ateliers nationaux de partage du projet de directive dans les pays de l'UEMOA (seul l'atelier du Burkina Faso a été organisé) a impacté négativement sa validation technique.

- **Durabilité du programme**
  Le PRADEF vient d'achever sa première phase de mise en œuvre et par conséquent l'appréciation de sa durabilité peut se fonder sur quelques signes perceptibles. Une fois adoptés, la directive et le règlement feront partie intégrante des textes de loi qui vont s'ajouter à la base juridique de la décentralisation dans les pays de l'UEMOA. Le développement des argumentaires pour aboutir à ces deux textes constituent des éléments solides de plaidoyer auprès des Etats qui résistent et rechignent encore à donner plus de ressources aux collectivités territoriales. Le partage des bonnes pratiques capitalisées en financement des collectivités territoriales peut contribuer à améliorer la décentralisation financière dans l'espace UEMOA. La durabilité des bénéfices tirés du programme suppose également la capacité à en assurer les charges récurrentes, ce qui n'est pas évident dans un contexte de rareté des ressources.

- **Additionnalité communautaire du programme**
  Le programme a permis de faire un état des lieux de la décentralisation financière en actualisant le Livre blanc sur la décentralisation, il a offert des cadres d'échanges entre acteurs de la décentralisation et permis d'arriver à un large consensus sur les agrégats à utiliser pour calculer le pourcentage des ressources financières des Etats à transférer aux collectivités territoriales (les recettes fiscales). L'additionnalité communautaire est limitée par l'insuffisance de résultats probants du programme durant sa première phase.

- **Qualité à l'entrée du programme**
  La qualité à l'entrée du programme est satisfaisante en termes de processus de formulation, de déclinaison des objectifs (même s'ils sont parfois jugés ambitieux) et des stratégies d'intervention. Quelques insuffisances ont été notées dans la formulation d'une théorie explicite du changement, la déclinaison des indicateurs (cas de l'indicateur et l'analyse des risques et de leur criticité. En guise d'illustration, la Directive aurait dû être proposée comme indicateur d'impact et non comme indicateur d'outcome

- **Leçons apprises du programme**

  Les trois leçons apprises du programme sont les suivantes :

  - **Leçon apprise 1** : l'ancrage du programme au sein de l'un des départements de la Commission de l'UEMOA est moins déterminant que la disponibilité de procédures administratives et financières adaptées et des ressources humaines adéquates.

  - **Leçon apprise 2 :** le PRADEF est un programme politique qui doit privilégier le dialogue politique avec les décideurs.

  - **Leçon apprise 3 :** l'importance pour le programme de disposer de procédures administratives et financières rigoureuses mais agiles.

- **Leçon apprise 4** : le recours à un opérateur peut présenter certains avantages mais la contractualisation avec l'opérateur doit privilégier des paiements basés sur les résultats.

3. Enjeux, actions porteuses de changement et recommandations en cas d'un éventuel programme

- **Enjeux de la décentralisation financière dans le contexte actuel des pays de l'UEMOA**.

  Les pays de l'UEMOA évoluent dans un contexte géopolitique en pleine mutation avec des dynamiques contrastées. Dans les pays de l'AES, on assiste à un affaiblissement de la décentralisation et à un recentrage des ressources des Etats en raison des enjeux sécuritaires. Dans les autres pays, on note certaines initiatives favorables à la décentralisation de manière générale.

  Quelques enjeux de la décentralisation financière dans le contexte actuel des pays de l'UEMOA méritent d'être soulignés. Il s'agit de l'amélioration de la décentralisation financière dans l'espace UEMOA selon une approche de progressivité d'une part et du développement des capacités institutionnelles des IFCL, des APL et des collectivités territoriales, d'autre part.

- **Les actions porteuses de changement**

  Les principales actions porteuses de changement en cas d'un éventuel programme d'appui à la décentralisation financière sont la mise en place d'une directive et d'un règlement sur la décentralisation financière et le renforcement des capacités des IFCL, des APL et des collectivités territoriales en mobilisation de ressources, en gouvernance financière et en communication et plaidoyer.

- **Risques et mesures de gestion**

  Les cinq risques associés à la mise en œuvre d'une éventuelle intervention sont (i) la prévalence d'un contexte sécuritaire et socio-économique défavorable particulièrement dans les pays du Sahel, (ii) un portage politique limité du projet de directive sur la décentralisation financière, (iii) une persistance des réticences à transférer davantage de ressources financières aux collectivités territoriales, (iv) une gouvernance du programme peu inclusive et (v) un manque de capacités à opérationnaliser le programme, faute de ressources conséquentes et de procédures adaptées.

- **Recommandations aux parties prenantes**

  Il s'agira sur la base de la capitalisation des acquis et des limites du PRADEF de bâtir un nouveau programme de décentralisation financière. La construction de la convergence en matière de décentralisation financière dans l'espace UEMOA est d'une impérieuse nécessité pour renforcer la comparabilité et l'harmonisation des échelles de taux minimaux de transfert de ressources des Etats aux collectivités territoriales.

Recommandations à la DDC

1. Appuyer la formulation d'un nouveau programme de décentralisation financière
2. Soutenir la mise en place d'un organe de gouvernance plus inclusif
3. Privilégier un mode de gestion du programme plus agile
4. Orienter la formulation du nouveau programme vers le renforcement des capacités des IFCL, des APL et des collectivités territoriales en mobilisation de ressources
5. Appuyer le CCT à conduire des études complémentaires pour structurer le dialogue politique sur la décentralisation financière.
6. Prévoir un backstopping du programme

Recommandations à l'UEMOA

1. Faciliter les processus nationaux de réformes des codes de l'administration territoriale des pays pour une plus grande harmonisation dans l'espace UEMOA.
2. Poursuivre les efforts de mise en place d'un mécanisme communautaire de financement des collectivités territoriales d'une part et la poursuite des efforts d'opérationnalisation FAIR, d'autre part.
3. Mettre en place un observatoire de la décentralisation financière

Recommandations au CCT

1. Renforcer les capacités institutionnelles du CCT.
2. Assurer un portage politique fort du programme
3. Valoriser davantage la participation des acteurs locaux dans la mise en œuvre du programme (cas des APL et des BUCO).

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Le Livre blanc sur la décentralisation financière soutient que « la décentralisation dans l'espace UEMOA fait l'objet d'un curieux paradoxe » dans la mesure où sur le plan juridique et institutionnel elle a atteint un niveau de traduction satisfaisant avec l'existence de schémas décentralisateurs dans la quasi-totalité des pays. La décentralisation financière est définie dans le Livre blanc « comme l'ensemble des mécanismes permettant une mise à disposition des ressources destinées à la prise en charge par les collectivités territoriales des compétences qui leur sont transférées ».

Aux termes de l'article 51 de la Directive n°01/2011/CM/UEMOA du 24 juin 2011 portant Régime financier des collectivités territoriales (RFCT) au sein de l'UEMOA :
« les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impôts et taxes de toutes natures autorisés par la loi, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs ».

En plus de cette fiscalité propre qui s'appuie sur les impôts locaux ou des taxes spécifiques, les transferts financiers des Etats aux collectivités territoriales revêtent plusieurs formes : dotations générales pour contribuer au fonctionnement des collectivités territoriales, fonds de concours, subventions d'équilibre, reversement de ressources mobilisées par l'État auprès des partenaires au développement au titre de prêts ou de subventions pour des projets urbains et municipaux. A cet effet, plusieurs critères sont appliqués par les Institutions de Financement des Collectivités Locales (IFCL) pour assurer la répartition des ressources entre les collectivités territoriales. Cependant, les processus de décentralisation n'ont pas été suivis de transfert de ressources conséquentes aux collectivités territoriales.

La nécessité de renforcer et d'encourager la décentralisation et le développement local dans l'espace de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) est reconnue par les chefs d'Etats des pays de l'espace UEMOA. Ainsi, le Conseil des Collectivités Territoriales (CCT) de l'UEMOA a été créé en 2011 afin de mieux prendre en compte le développement local dans les stratégies de développement communautaire et national. Les membres du CCT sont désignés par les associations de pouvoirs locaux (APL) des pays membres de l'Union.

Afin de soutenir les efforts de la Commission dans l'approfondissement des processus de décentralisation financière, la Direction du Développement et de la Coopération (DDC) a signé avec la Commission de l'UEMOA et le CCT deux conventions de financement en mars 2021. La première convention porte sur le renouvellement du Programme Coopération Transfrontalière Locale (PCTL) qui vise à améliorer les conditions de vie des populations dans les zones transfrontalières à travers un accès renforcé aux services socio-économiques et culturels délivrés par les collectivités territoriales. La deuxième convention porte sur la mise en œuvre du Programme Régional d'Appui à la Décentralisation Financière en Afrique de l'Ouest (PRADEF) qui

poursuit les mêmes objectifs que le PCTL dans l'espace UEMOA, en Mauritanie et au Tchad. Les deux programmes sont mis en œuvre sous la maitrise d'ouvrage du CCT.

Au terme de la première phase du PRADEF en décembre 2024, il est prévu de conduire une évaluation externe de sa mise en œuvre pour apprécier l'atteinte des résultats et tirer des enseignements.

C'est dans ce cadre que l'Institut Supérieur de Développement Local (ISDL) a contractualisé avec la Coopération suisse pour conduire l'évaluation du PRADEF.

Suite à la validation du rapport de cadrage de l'ISDL par le commanditaire, une mission d'évaluation du programme sur le terrain a été réalisée en deux phases : une première phase a été réalisée au Burkina et au Mali du 14 au 24 avril et une seconde au Bénin du 5 au 10 mai 2025. Cette étape a été clôturée par une brève restitution à chaud des principaux résultats préliminaires de l'évaluation. Durant et après cette phase de terrain, l'équipe d'évaluation a conduit des entretiens à distance et en présentiel avec les acteurs des cinq pays de l'UEMOA non visités, l'équipe de backstopping et diverses personnes-ressources.

Le rapport d'évaluation externe du PRADEF comprend trois parties. La première partie porte sur une brève présentation du programme et rappelle les objectifs et l'approche méthodologique suivie pour évaluer le programme.

La deuxième partie présente et analyse les résultats du programme suivant les critères du Comité d'Aide au Développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD/OCDE) et les critères d'additionnalité communautaire et de qualité à l'entrée propres aux évaluations de la Commission de l'UEMOA. Sont ainsi traités la pertinence du programme, sa cohérence, son efficacité, son efficience, ses effets et sa durabilité.

La troisième et dernière partie du rapport met l'accent sur les perspectives, les actions porteuses de changement et les recommandations aux parties prenantes clés en cas d'un éventuel programme.

I. LE PRADEF : PRESENTATION, OBJECTIFS ET METHODOLGIE DE L'EVALUATION DU PROGRAMME

1.1. Présentation du PRADEF

La décentralisation joue un rôle fondamental dans le renforcement de l'autonomie des collectivités territoriales en Afrique de l'Ouest. Elle vise à améliorer l'efficacité des services publics, à rapprocher l'administration des citoyens et à promouvoir un développement inclusif et durable.

Cependant, les défis liés au financement, à la coordination institutionnelle et à la mise en œuvre effective des transferts de compétences et des ressources restent des enjeux majeurs qui nécessitent des réformes structurelles adaptées aux réalités locales.

Afin de soutenir la volonté des Etats à rendre effective la décentralisation financière au sein de l'espace UEMOA, une Convention a été signée en mars 2021 entre la Commission de l'UEMOA, le CCT et la DDC pour la mise en œuvre du PRADEF. Le CCT est un organe consultatif de l'Union créé par l'Acte additionnel N°02/CCEG/UEMOA du 30 mai 2011 par la Conférence des Chefs d'Etats et de Gouvernements. Le CCT de l'UEMOA s'est doté d'une Feuille de route en 2018 et a défini huit programmes intégrateurs dont un programme régional d'appui à la décentralisation financière.

La DDC a contribué à la mise en œuvre du PRADEF dans une logique de cofinancement avec l'UEMOA. Le montant global de la convention de financement du PRADEF est de 4,421 milliards FCFA dont 3,6 milliards FCFA mis à disposition par la DDC et une contribution de 821,130 millions de l'UEMOA (20% du budget total). La contribution de la DDC est ainsi répartie : 3,120 milliards FCFA au profit du CCT par le biais de l'UEMOA et 480 millions FCFA destinés aux paiements directs effectués par la Direction du Développement et de la Coopération (DDC). Ces paiements portent sur le backstopping stratégique du PRADEF, l'évaluation et les activités de recherche, de formation et des actions de synergie avec les bureaux de coopération suisse (BUCO) en Afrique de l'Ouest.

L'objectif global du PRADEF est d'accompagner les collectivités territoriales de l'espace UEMOA, de la Mauritanie et du Tchad à renforcer les moyens techniques et financiers alloués par leurs Etats dans le cadre des politiques de développement et la délivrance de services publics locaux aux populations. A terme, il vise à renforcer la décentralisation financière à travers, entre autres, la prise et l'application d'une Directive communautaire pour le transfert de 20% des ressources fiscales des Etats centraux aux collectivités territoriales sur un horizon de 10 ans et un Règlement pour la mise en place d'un mécanisme communautaire de financement des collectivités territoriales de l'espace UEMOA.
La chaîne de résultats du PRADEF comprend 3 objectifs spécifiques et 9 outputs.

Tableau 1: Rappel de la chaîne de résultats du PRADEF

Impact (objectif général) : les collectivités territoriales de l'espace UEMOA, de la Mauritanie et du Tchad sont renforcées par les moyens supplémentaires alloués par leurs Etats dans le cadre des politiques de développement, d'intégration, de paix et sécurité en Afrique de l'Ouest, parvenant de ce fait à améliorer les services publics de base délivrés aux populations.
Outcome 1 : l'UEMOA et les Etats membres ont pris et appliqué des décisions politiques en faveur de la décentralisation financière.
Output 1.1 : culture de la décentralisation au sein des responsables politiques et techniques de l'UEMOA
Output 1.2 : Directive portant le taux de transfert des recettes budgétaires des Etats aux CT à hauteur de 20 % d'ici 2028 élaborée et adoptée, transcrite et appliquée.
Output 1.3 (nouveau) : Règlement portant mise en place d'un mécanisme Communautaire de financement des collectivités territoriales
Output 1.4 : texte juridique portant statut des faitières des collectivités territoriales transfrontalières élaboré.
Outcome 2 : la décentralisation financière s'est améliorée grâce aux Instituts de Financement des Collectivités Locales (IFCL) et les fonds régionaux en faveur des collectivités territoriales.
Output 2.1 : une expérience pilote réussie de mécanisme pérenne de financement d'une faîtière transfrontalière avec des CT en situation d'insécurité (nouvelle formulation suite à la réunion de cadrage de la mission 1 de novembre 2023).
Output 2.2 : IFCL renforcées au niveau communautaire.
Outcome 3 : le pouvoir d'agir des collectivités territoriales est renforcé à travers la construction et la diffusion de connaissances en faveur de la décentralisation financière, de la fiscalité locale et de la redevabilité.
Output 3.1 : information de base sur la décentralisation financière au niveau national et régional collectée, mise en forme, validée et diffusée.
Output 3.2 : expériences inspirantes des collectivités territoriales identifiées, collectées, capitalisées et diffusées en matière de décentralisation financière et de redevabilité.
Output 3.3 : grand public sensibilisé à l'éthique de la gestion publique.

Les structures intervenant dans la mise en œuvre du PRADEF sont le CCT, la Commission de l'UEMOA et notamment le Département de l'Aménagement du Territoire Communautaire et des Transports (DATC), la DDC, l'Unité de Gestion du Projet (UGP), l'opérateur constitué du groupement FMDV/Lumen Consulting/RIAFCO, une équipe de backstopping composée de trois experts, les APL, les inter-faîtières des collectivités territoriales dans les espaces identifiés et les bureaux d'assistance technique. En termes de partage des responsabilités, l'UGP est responsable des 4 résultats de l'outcome 1. L'opérateur est responsable de la quasi-totalité des activités des 2 résultats de l'outcome 2 et de la totalité des 3 résultats de l'outcome 3.

Un dispositif conjoint a été mis en place pour le Programme de Coopération Transfrontalière Locale (PCTL 2) et le PRADEF afin de permettre un pilotage des deux programmes, ce qui justifie la mise en place d'une UGP et d'un comité d'orientation stratégique (COS) pour les deux programmes. La mise en place d'un organe de

gouvernance unique et d'une seule UGP vise à assurer un fonctionnement intégré des deux interventions, éviter le risque d'un fonctionnement en silo, renforcer une vision intégrée de l'appui à la décentralisation au niveau des différents partenaires impliqués dans les programmes et enfin faire des économies d'échelle dans les dispositifs d'orientation et de suivi et le fonctionnement de l'UGP.

C'est ainsi que l'expert technique principal de la phase 1 du PCTL a été promu coordonnateur des deux programmes et le responsable financier et comptable promu responsable administratif et financier. L'équipe de l'UGP a été complétée par le recrutement de 4 postes à savoir : un expert en charge de la coopération transfrontalière locale, un expert en charge des finances locales, un comptable et un assistant administratif.

Par ailleurs, le PRADEF a connu une évolution critique marquée par des changements importants dans la révision de son cadre logique, sa planification opérationnelle, son fonctionnement et son suivi. La mise en œuvre de la phase I du PRADEF s'est déroulée du 01 mai 2021 au 31 décembre 2024. Des retards importants ont été notés dans la mise en œuvre du programme et ont impacté négativement son déroulement et ses résultats. En effet, le CCT qui est l'organe d'exécution du programme a connu une période de léthargie de ses organes de gouvernance entre 2019 et 2021.C'est seulement en août 2023 qu'il a pu procéder au renouvellement de ses membres et de son bureau. Ces dysfonctionnements du CCT ont impacté négativement la mise en œuvre du PRADEF en général et l'exécution des activités de l'output 1 en particulier.

Les autres difficultés ayant émaillé la mise en œuvre du programme ont trait au contexte socio-politique des pays de l'UEMOA marqué par une instabilité politique, une crise sécuritaire exacerbée par le terrorisme et des tensions avec entre la Communauté Economiques des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et les Etats de l'Alliance du Sahel (AES).

Le PRADEF a accusé un retard dans son démarrage effectif. En effet, la première réunion du COS a eu lieu en juin 2022, le personnel complémentaire de l'UGP a été recruté en août 2022 et enfin l'équipe de backstoppeurs du cabinet PARVEXCONSULT constitué de 3 experts (expert en planification, expert en décentralisation financière et expert en communication et capitalisation) et l'opérateur ont été mobilisés en 2023.

Les difficultés rencontrées avec l'opérateur méritent d'être soulignées puisqu'il a démarré ses activités en juin 2023, a produit son rapport de cadrage en août 2023 et a suspendu sa mission de mai à novembre 2024, date de fin de contrat, à la suite d'un différend avec le PRADEF.

En définitive, la première phase du PRADEF qui était prévue pour une durée de quatre ans n'a connu que deux années d'exécution à proprement parler.

1.2. Objectifs et résultats attendus de l'évaluation

Au terme de la convention de financement du PRADEF entre l'UEMOA, le CCT et la DDC, il est prévu d'évaluer la mise en œuvre de la première phase du programme pour apprécier l'atteinte des résultats et sa gestion afin d'en tirer des enseignements. L'évaluation externe de la phase 1 du PRADEF vise à dresser un bilan rigoureux de la première phase du programme et à formuler des recommandations stratégiques et opérationnelles. Elle devra également fournir des éléments de réponses à la Coopération suisse sur la pertinence ou non de poursuivre les appuis en matière de décentralisation financière au niveau régional.

De manière spécifique, il s'est agi de : (i) évaluer la pertinence des activités mises en œuvre au regard des besoins des collectivités territoriales en particulier et du contexte politique, sécuritaire et sous-régional en général ; (ii) examiner le niveau d'atteinte des objectifs fixés et identifier les facteurs de succès et d'échec ; (iii) analyser les performances du montage institutionnel du programme ; (iv) capitaliser les expériences du programme, (v) formuler des recommandations à l'endroit des différentes parties prenantes (Commission de l'UEMOA, Unité de Gestion du Programme, CCT et Coopération suisse).

Enfin, plusieurs résultats sont attendus de cette mission :

1. un historique critique du programme est réalisé depuis l'identification des orientations, la planification et la mise en œuvre ;
2. l'appréciation des résultats et effets obtenus du programme est faite sur la base des indicateurs retenus ;
3. le PRADEF est évalué de manière objective et a permis de capitaliser les leçons et tirer les principaux enseignements de sa mise en œuvre ;
4. des pistes de solutions sont proposées par rapport aux constats et diagnostic établis ;
5. des recommandations adéquates sont faites à l'endroit des différentes parties prenantes et des orientations stratégiques dans le cadre d'une suite éventuelle du programme sur la base de l'analyse des résultats.

Les principaux livrables de l'évaluation sont :

1. un rapport de démarrage ;
2. un rapport analytique d'évaluation provisoire ;
3. un rapport analytique d'évaluation final présentant les résultats de l'évaluation.

1.3. Approche méthodologique

L'évaluation finale indépendante est conçue comme un processus à cheval entre redevabilité et apprentissage. Il s'est agi à la fois de faire un bilan (dimension rétrospective), de rendre visibles les résultats du programme, de tirer des leçons et d'identifier des pistes solides pour le futur (dimension prospective). L'évaluation est basée sur une approche « méthodes mixtes » combinant des méthodes quantitatives et des méthodes qualitatives pour la collecte et l'analyse des données. Les méthodes mixtes offrent l'avantage d'être complémentaires et d'assurer une plus grande crédibilité et une fiabilité des résultats de l'évaluation. La mission d'évaluation a été réalisée en 3 phases avec des activités clés pour chacune des phases.

1.3.1 Phase de démarrage

La réunion de démarrage en ligne a eu lieu le 26 mars 2025. L'équipe de consultants a exploité la documentation mise à disposition et développé une matrice d'évaluation[1]. L'évaluation est basée sur 8 critères dont 6 critères du CAD/OCDE (pertinence, cohérence, efficacité, efficience, effet et durabilité) et 2 critères de l'UEMOA (additionnalité communautaire et qualité à l'entrée). La matrice d'évaluation a été déclinée en divers instruments de collecte de données, soit au total 10 guides d'entretien semi-structurés pour les différentes catégories d'acteurs à interviewer.

Cette phase a été clôturée par la production d'un rapport de cadrage qui s'est appuyé sur les principales informations issues de la réunion de cadrage, de la revue documentaire et des entretiens préliminaires. Ce rapport validé a servi de fil conducteur pour la réalisation de l'évaluation.

1.3.2 Phase de collecte des données sur le terrain

Des entretiens semi-directifs ont été conduits en face à face avec les parties prenantes clés des 3 pays retenus pour les visites de terrain[2], à savoir le Burkina Faso, le Mali et le Bénin. Il s'agit notamment des acteurs clés de la Commission de l'UEMOA, de l'UGP du PRADEF, du CCT-UEMOA, des bureaux de la Coopération suisse, des partenaires techniques et financiers (PTF) soutenant la décentralisation, des IFCL, des points focaux des ministères pertinents pour la décentralisation et les finances publiques, les backstoppeurs et les personnes-ressources (consultants, anciens membres du CCT, etc.).

Au total, 62 entretiens individuels ou de groupes ont été réalisés (en présentiel ou en ligne) par l'équipe de consultants avec la participation de 92 personnes.

La réparation des entretiens est présentée dans le tableau ci-dessous :

[1]La matrice d'évaluation a permis d'identifier les questions évaluatives clés auxquelles l'évaluation devra répondre en lien avec les indicateurs de mesure, les sources et méthodes de collecte et d'analyse des données

[2] Le choix des pays à visiter sur le terrain est fondé sur trois catégories de critères croisés : (i) les critères d'ordre géographique (pays sahéliens et pays côtiers), (ii) l'existence d'interventions en cours de la Coopération suisse, et (iii) la diversité des expériences en décentralisation financière.

Tableau 2: répartition des entretiens par pays et par catégories d'acteurs

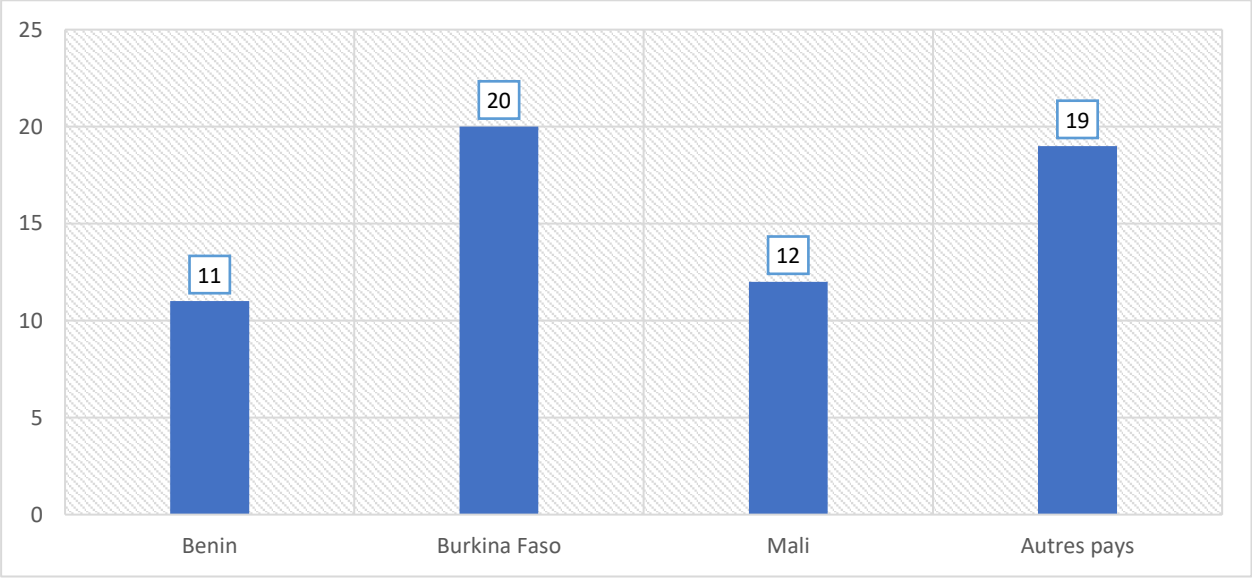
	Benin	Burkina Faso	Mali	Autres pays	Total
Nombre d'entretiens	11	20	12	19	62
Personnes rencontrées	15	33	21	23	92

Répartition des entretiens par catégorie d'acteurs

Commission UEMOA et CCT	1	4	0	1	6
UGP et Backstoppeurs	0	3	0	2	5
Coopération suisse et autres PTF	5	5	5	0	15
Ministères des Finances, de la Décentralisation et IFCL	2	4	4	6	16
APL et faîtières transfrontalières	3	3	2	6	14
Personnes-ressources	0	1	1	4	6

Source : équipe de consultants de l'ISDL

Pris individuellement, les entretiens ont été réalisés en majorité au Burkina Faso (32%), du Mali (19%) et du Bénin (18%) comme représenté ci-dessous :

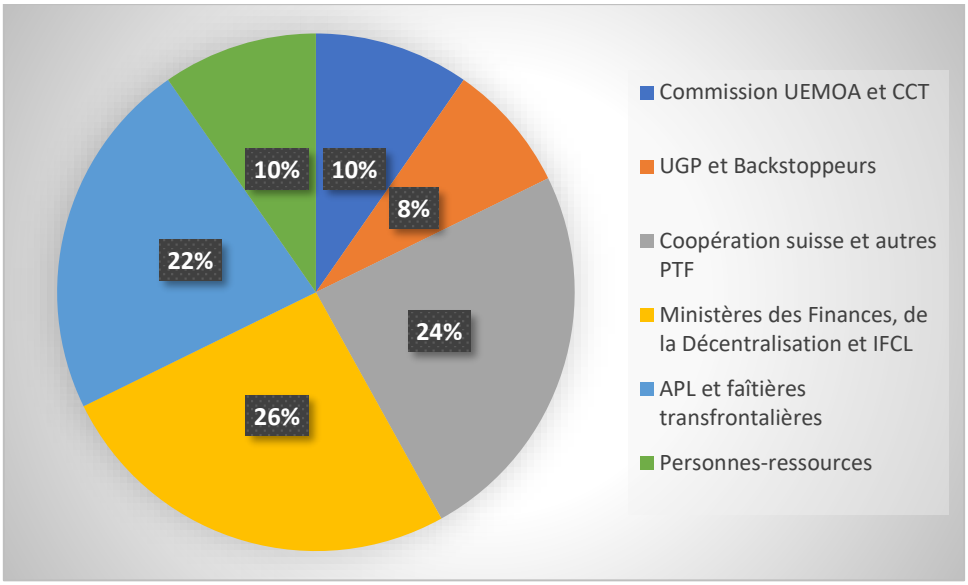


Graphique 1: répartition des entretiens réalisés par pays

Source : équipe de consultants de l'ISDL

En ce qui concerne les entretiens avec les acteurs des autres pays (19% du total des entretiens), on dénombre 6 au Sénégal, 3 au Togo, 2 en Côte d'Ivoire, 2 en Guinée-Bissau, 2 au Niger, 1 en Suisse, 1 en Allemagne, 1 en France et 1 au Maroc.

Les entretiens ont été réalisés principalement avec (i) les membres des ministères des finances, de la décentralisation et des IFCL, (ii) la Coopération suisse et autres PTF puis (iii) les responsables des APL et faîtières transfrontalières comme représenté ci-dessous :



Graphique 2: répartition des entretiens par catégories d'acteurs

1.3.3 Phase de production des rapports

L'analyse des données a été réalisée en combinant deux méthodes d'analyse en rapport avec les objectifs de la mission. Les données quantitatives collectées sur le terrain et tirées de la revue documentaire et des bases de données ont été traitées avec le logiciel Excel. Les données qualitatives ont fait l'objet d'une analyse de contenu suivant une méthode inspirée de l'analyse de l'énonciation, particularité de l'analyse de contenu en sémiologie. Divers outils d'analyse comme l'outil PESTEL (politique, économique, social, technologique, environnemental et législatif), l'outil SEPO (succès, échecs, potentialités et obstacles), l'outil d'analyse des effets (before and after) et l'outil d'analyse coût-efficacité ont été utilisés.

S'agissant spécifiquement de l'appréciation de l'atteinte des résultats du PRADEF à l'aide des indicateurs de son cadre logique, l'équipe de consultants a fait recours au document de pondération des tâches[3] de la Direction de la Stratégie et de l'Evaluation (DSE) de l'UEMOA.

Une version provisoire du rapport d'évaluation a été rédigée et soumise à la validation du commanditaire de l'évaluation. Un atelier de restitution en ligne réunissant les principales parties prenantes du PRADEF sera animé par l'équipe de consultants. Cet atelier sera suivi par la production de la version finale du rapport d'évaluation.

1.3.4 Contraintes d'ordre méthodologique, limites et mesures d'atténuation

L'évaluation comporte une limite et deux contraintes. Comme limite, les visites de terrain ont été effectuées dans un échantillon de trois pays sur les huit pays de l'UEMOA. Dans ces trois pays les parties prenantes clés ont été interviewées, ce qui a permis de faire émerger une masse critique de données, de croiser les points de vue et

[3] Le document permet de faire une décomposition des activités en tâches et d'affecter des poids aux différentes tâches.

de faire émerger des constats et enseignements majeurs. Dans les cinq autres pays de l'UEMOA, des entretiens ont été réalisés en majorité à distance avec les acteurs des ministères pertinents de la décentralisation et des finances, d'IFCL, de bureaux de la Coopération suisse et de quelques personnes ressources. Contrairement aux entretiens en présentiel, les entretiens à distance offrent des possibilités limitées d'interactions directes et de communication non verbale.

En ce qui concerne les contraintes, on peut citer les difficultés à échanger en ligne avec certaines personnes-ressources, l'indisponibilité et l'incomplétude de certaines données du cadre logique en raison de l'absence d'une situation de référence, la réticence de l'opérateur du PRADEF à prendre part à l'évaluation. Certains acteurs interviewés ont tendance à faire une confusion entre le PCTL et le PRADEF, d'où des risques de faire des jugements erronés sur l'appréciation du programme.

Pour faire face à ces différentes contraintes qui n'altèrent en rien la robustesse des analyses et recommandations de l'évaluation, l'équipe de l'ISDL a triangulé différentes sources et techniques de collecte de données et fait recours à des indicateurs de proxy pour combler le manque d'indicateurs.

II. ANALYSE DES RÉSULTATS DE L'EVALUATION

Les résultats sont analysés selon les six critères du CAD/OCDE et les deux critères de l'UEMOA. Cette analyse est complétée par une évaluation SEPO et les leçons apprises du programme.

2.1. Pertinence du programme

La pertinence du programme renvoie à la mesure dans laquelle les objectifs et la conception de l'intervention correspondent aux besoins, aux politiques et aux priorités des pays, de la communauté internationale et des institutions partenaires.

- **Pertinence du programme pour la Commission de l'UEMOA, le CCT et les pays de l'espace**

Le programme a été formulé en fin 2019 et au début de 2020 dans un contexte favorable à la décentralisation dans tous les pays de l'UEMOA. Pour l'essentiel, les pays étaient stables et les politiques de décentralisation étaient en phase de consolidation et d'approfondissement. A des degrés divers, les pays étaient dans une dynamique d'accroissement des taux de transfert des ressources aux collectivités territoriales y compris dans des pays comme le Mali et le Burkina Faso.

Quatre années après, on constate le programme est aligné sur les priorités de la Commission de l'UEMOA, du CCT et des Etats membres de l'espace communautaire. En effet, la décentralisation est consacrée dans les constitutions de chaque Etat membre de l'UEMOA. Elle fait partie des fonctions supports du référentiel Impact 2030 Plan stratégique 2025-2030 de la Commission de l'UEMOA. Le programme est également aligné sur la directive n° 01/2011/CM/UEMOA du 24 juin 2011 portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'UEMOA qui a été peu transposé. Enfin, la création du CCT traduit l'importance d'assurer la participation des collectivités territoriales à la réalisation des objectifs de l'Union et des Etats membres.

Le programme tente d'apporter des réponses à certains défis relevés dans le Livre blanc sur la décentralisation, notamment la promotion d'une politique de décentralisation financière qui vise une meilleure allocation et redistribution des finances publiques au profit des collectivités territoriales. Cela contribue à garantir une efficacité de la dépense publique, à stimuler le développement territorial, à lutter contre l'hyper centralisation et renforcer la démocratie participative, la transparence et la redevabilité locale.

La pertinence du PRADEF se justifie également par la nécessité pour les Etats de financer les communes pour répondre aux enjeux de développement au plan national et apporter des réponses à l'insécurité dont les origines sont liées au déséquilibre du développement national.

- **Pertinence du choix des parties prenantes en ce qui concerne le projet d'adoption d'une directive.**

Le choix des parties prenantes est pertinent dans l'ensemble même si quelques insuffisances ont été notées. Un corps d'ambassadeurs avait été prévu pour faire le plaidoyer de la décentralisation financière dans les pays et pousser les Etats à adopter la directive mais en définitive ces ambassadeurs n'ont pas été identifiés et mis à profit, faute de directive.

Certains acteurs stratégiques internes n'ont pas été pleinement associés à la mise en œuvre du programme tels que le Département des Politiques Economiques et de la Fiscalité Intérieure (DPE), le Service des Affaires Juridiques et la Direction de la Stratégie et de l'Evaluation de la Commission de l'UEMOA. Parmi les décideurs externes, on peut citer les ministères des finances et de la décentralisation des pays de l'espace UEMOA, les chargés de programmes de gouvernance des BUCO, les APL, l'organisation internationale dénommée Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique (CGLUA) et le Réseau des Institutions Africaines de Financement des Collectivités Locales (RIAFCO).

- **Pertinence du positionnement du CCT et du partage des responsabilités et la répartition des missions.**

Le partage de responsabilité et la répartition des missions entre l'UGP, la Commission de l'UEMOA, le CCT, la Coopération suisse, l'opérateur et les backstoppeurs sont bien définis et spécifiés dans la convention signée entre la Commission de l'UEMOA le CCT et la Coopération suisse. Le partage des responsabilités est fondé sur les missions des structures participantes et la répartition des missions est logique et tient compte des besoins de gouvernance et de mise en œuvre du programme. Le CCT dispose d'une capacité juridique directe pour passer des marchés ou employer du personnel. Ce qui a posé problème, c'est plutôt la gestion de la relation partenariale entre le CCT et l'opérateur qui n'a pas permis d'arriver aux résultats escomptés.

Le recours à une équipe de backstopping a été pertinent. En plus du conseil à la DDC, l'équipe du backstopping a appuyé l'UGP dans l'élaboration et la revue de plans de travail et budgets annuels (PTBA) et la mise à disposition d'outils de gestion et de suivi, de supports de communication et de conseils utiles.

- **Capacité d'adaptation du programme aux différentes évolutions du contexte**

Le contexte de l'ensemble des pays de l'UEMOA a évolué durant ces quatre dernières années de mise en œuvre du PRADEF. Malgré l'apparition de nouveaux défis sécuritaires surtout dans les pays de l'AES, le PRADEF garde toute sa pertinence. En effet, la décentralisation financière est d'une impérieuse nécessité dans le contexte actuel des pays de l'espace UEMOA. La problématique du renforcement des capacités des IFCL et des collectivités territoriales est toujours d'actualité.

Cependant, l'adaptation du programme s'impose à la lumière de l'évolution du contexte, des nouveaux défis à relever et des leçons tirées de la mise en œuvre du programme.

En conclusion, en se référant à l'état des lieux du Livre blanc actualisé, la vision et les priorités de l'UEMOA et du CCT pour les prochaines années (nouveau plan stratégique), le programme demeure pertinent au regard des enjeux économiques, sociaux, politiques et sécuritaire dans la zone de l'UEMOA. Le programme était trop ambitieux au regard des objectifs poursuivis (cas de la Directive ou encore l'augmentation de 25 % du taux de recouvrement des ressources propres des collectivités bénéficiaires sur la période 2020-2024). Des adaptations du programme seront nécessaires pour mieux prendre en charge les besoins en matière de décentralisation financière.

2.2. Cohérence du programme

La cohérence renvoie à la compatibilité du programme avec les autres interventions menées dans le pays, le secteur ou l'institution. Le partage de responsabilité et la répartition des missions entre l'UGP, la Commission UEMOA, le CCT, la Coopération suisse, l'opérateur et les backstoppeurs sont bien définis et répartis. Ces rôles sont bien spécifiés dans le document de programme et la convention signée entre la Commission de l'UEMOA, le CCT et la Coopération suisse.

Le CCT joue le rôle d'agence d'exécution et assure le pilotage du programme en tant qu'organe consultatif de l'UEMOA. Si la légitimité du CCT est bien établie, son positionnement pour porter le programme se justifie par sa légitimité et sa qualité d'organe consultatif. Toutefois, ses capacités étaient limitées, faute de ressources et d'expérience probante en pilotage de programmes de développement. L'une des conséquences de fait est prégnance du DATC de l'UEMOA sur les processus décisionnels et le management opérationnel du programme.

La présence d'une UGP se justifie amplement dans la mesure où elle est chargée de la mise en œuvre des aspects administratifs et financiers du programme, notamment la planification des activités, la mise en œuvre des activités de l'outcome 1, le suivi des appels d'offres et des contrats, le contrôle de la qualité des opérations et enfin la production des rapports annuels.

Le backstopping a montré toute sa pertinence et son efficacité dans la mise en œuvre du programme grâce à son appui stratégique à la Coopération suisse. Cet appui de l'équipe de backstopping a été élargi à l'UGP.

La présence d'un opérateur dans le dispositif de mise en œuvre du PRADEF à côté d'une UGP peut présenter certains avantages quand on sait qu'il faut entre 3 et 6 mois à l'UGP pour recruter un consultant mais elle peut aussi poser quelques problèmes de cohabitations avec l'UGP. Il est loisible de se demander s'il n'était pas plus pertinent de mettre en place une UGP bien dotée en ressources humaines. Même si les rôles entre les deux acteurs sont bien spécifiés, l'opérateur était à lui seul responsable de deux des trois outcomes du programme. Ce partage déséquilibré des responsabilités au profit de l'opérateur était en soi porteur de risques de dépendance à un acteur externe.

En termes de cohérence externe, le PRADEF a régulièrement collaboré avec le Projet de Renforcement des Capacités pour la Décentralisation en Afrique de l'Ouest (PRoDAO), un programme de la GIZ qui soutient la mise en œuvre de la décentralisation en fournissant des conseils, des formations et des financements aux gouvernements et aux collectivités territoriales.

La question de la réponse du programme aux attentes des pays membres de l'UEMOA, du CCT-UMOA, des collectivités territoriales et des faitières transfrontalières des communes est traitée dans les chapitres relatifs à l'efficacité et aux effets du programme.

En conclusion, le programme est cohérent en termes de positionnement attendu du CCT pour porter le programme. Même si ses capacités institutionnelles sont encore limitées, le CCT a une grande légitimité en tant qu'organe consultatif de l'UEMOA. Les rôles des autres acteurs sont clairement définis. Toutefois, la cohabitation dans le programme entre l'opérateur et l'UGP peut être source de dysfonctionnement.

Le PRADEF a collaboré avec le PRoDAO, ce qui renforce sa cohérence externe.

2.3. Efficacité du programme

L'analyse de l'efficacité du programme permet d'apprécier dans quelles mesures les objectifs ont été atteints ou sont en voie de l'être.

- **Atteinte des objectifs du programme**

Le taux d'efficacité globale réelle du PRADEF est de 27,78% en dehors de l'output N°1.4 qu'on retrouve dans le cadre logique du PRADEF mais qui relève du PCTL. Ce résultat 4.1 a plutôt été atteint par le PRADEF. Si on intègre ce résultat 4.1 dans les résultats du PRADEF, le taux d'efficacité globale sera de 33,33 %, soit un résultat sur trois.

Tableau 3: Taux d'efficacité globale du programme

Hiérarchie des objectifs	Indicateurs	Valeurs cibles	Valeurs réelles (fin de phase)	Taux de réalisation
Outcome 1 : l'UEMOA et les Etats membres ont pris et appliqué des décisions politiques en faveur de la décentralisation financière.				
Output 1.1 : culture de la décentralisation au sein des responsables politiques et techniques de l'UEMOA.	-Prise en compte des CT dans les textes de l'UEMOA (décisions, règlements, directives…).	N/A	N/A	**50% (1/2)**
Output 1.2 : Directive portant le taux de transfert des recettes budgétaires des Etats aux CT à hauteur de 20 % d'ici 2028 élaborée et adoptée, transcrite et appliquée.	-Directive sur les 20% élaborée et adoptée. -Dispositions prises pour la matérialisation des ressources et leurs transferts aux collectivités locales.	1 1	0,5 0	

Output 1.3 (nouveau) : Règlement portant mise en place d'un mécanisme communautaire de financement des collectivités territoriales	-Pas d'indicateur dans le cadre logique	1	0,5	
Outcome 2 : la décentralisation financière s'est améliorée grâce aux IFCL et les fonds régionaux en faveur des collectivités territoriales.				
Output 2.1 : mécanismes pérennes de financement des faîtières transfrontalières avec des CT en situation d'insécurité (nouvelle formulation suite à la réunion de cadrage de la mission 1 de novembre 2023).	-Manuel de procédures et/ou code de financement des fonds. -Maîtrise du fonctionnement du mécanisme par les CT. -Budgétisation et allocation des ressources.	1 AD AD	0 0 0	**0% (0/2)**
Output 2.2 : IFCL renforcées au niveau communautaire.	-Budget des IFCL affectées aux CT augmenté de 10% -IFCL renforcées sur leurs compétences	2 4	0 0	
Outcome 3 : le pouvoir d'agir des CT est renforcé à travers la construction et la diffusion de connaissances en faveur de la décentralisation financière, de la fiscalité locale et de la redevabilité.				
Output 3.1 : information de base sur la décentralisation financière au niveau national et régional collectée, mise en forme, validée et diffusée.	- Outils de travail élaborés. - 4 bulletins nationaux et régionaux annuels publiés.	AD 2	0 0	**33,33% (1/3)**
Output 3.2 : expériences inspirantes des CT identifiées, collectées, capitalisées et diffusées en matière de décentralisation financière et de redevabilité.	-60 expériences inspirantes de décentralisation financière et de redevabilité capitalisées (dont 15% au moins consacrées aux actions portées/impliquant des femmes élues). -2200 personnes ayant bénéficié des expériences capitalisées en présentiel.	30 2200	34 0	
Output 3.3 : grand public sensibilisé à l'éthique de la gestion publique.	-Audience des émissions radio et TV diffusées.	AD	0	
Efficacité globale du programme				**27,78%**

Les résultats par outcome sont résumés dans les tableaux suivants/

Tableau 4: résultats de l'outcome 1

Hiérarchie des objectifs	Indicateurs	Valeurs de référence	Valeurs cibles	Valeurs réelles (fin de phase)
Outcome 1 : l'UEMOA et les Etats membres ont pris et appliqué des décisions politiques en faveur de la décentralisation financière.	-Directive sur les 20% de transfert de ressources aux collectivités. -Transposition de la directive faite ou en cours dans les pays. -Statut juridique des faitières transfrontalières disponible.	0 0 0	1 8 4	0,5 0 4
Output 1.1 : culture de la décentralisation au sein des responsables politiques et techniques de l'UEMOA.	-Prise en compte des CT dans les textes de l'UEMOA (décisions, règlements, directives…).	0	N/A	N/A
Output 1.2 : Directive portant le taux de transfert des recettes budgétaires des Etats aux CT à hauteur de 20 % d'ici 2028 élaborée et adoptée, transcrite et appliquée.	-Directive sur les 20% élaborée et adoptée. -Dispositions prises pour la matérialisation des ressources et leurs transferts aux collectivités locales.	0 0	1 1	0,5 0
Output 1.3 (nouveau) : Règlement portant mise en place d'un mécanisme communautaire de financement des collectivités territoriales	-Pas d'indicateur dans le cadre logique	0	1	0,5
Output 1.4 : texte juridique portant statut des faitières des collectivités territoriales transfrontalières élaboré.	-Texte élaboré et adopté. -Maitrise du contenu du texte par les collectivités. -Outils de travail élaborés.	0	4	4

Pour l'outcome 1 « l'UEMOA et les Etats membres ont pris et appliqué des décisions politiques en faveur de la décentralisation financière », les progrès enregistrés ont trait au lancement des activités liées au processus d'élaboration et de validation des projets de textes juridiques en faveur de la décentralisation financière. Il s'agit en particulier de la Directive portant transfert des ressources financières des Etas aux CT de l'espace UEMOA d'une part et du Règlement sur la mise en place d'un mécanisme communautaire de financement des collectivités territoriales, d'autre part.

En guise de rappel, le calcul des taux d'exécution physique est basé sur le document de pondération des tâches de la DSE de l'UEMOA.

Quelques progrès ont été réalisés vers l'atteinte des résultats de l'outcome 1. En ce qui concerne le résultat 1, il y a effectivement une prise en compte des collectivités territoriales dans les textes de l'UEMOA (décisions, règlements, directive), ce qui contribue à une culture de la décentralisation au sein des responsables politiques et techniques de l'UEMOA. En effet, la création du CCT en 2011 traduit la volonté des chefs d'Etat de faire de la décentralisation une priorité dans l'espace UEMOA.

Le résultat 2 a été partiellement atteint. On note l'édition du Livre blanc actualisé sur la décentralisation financière dans l'espace UEMOA et la finalisation de l'argumentaire sur le projet de directive portant transfert des ressources financières des Etats aux collectivités territoriales représentant au moins 20% de leurs recettes fiscales sur un horizon de 10 ans. On peut également citer la validation du projet de note d'orientation stratégique et opérationnelle sur la mise en place d'un mécanisme communautaire de financement des collectivités territoriales dans l'espace UEMOA et l'élaboration d'une note conceptuelle de plaidoyer régional sur la décentralisation.

Le résultat 3 en l'occurrence l'adoption d'un règlement portant mise en place d'un mécanisme communautaire de financement des collectivités territoriales ne faisait pas partie du cadre logique initial du PRADEF. Ce résultat a été ajouté au cadre logique en raison de son importance.

Le résultat 4 qui constitue un pont entre le PCTL et le PRADEF a été atteint par le PCTL quand bien même il figure dans le cadre logique du PRADEF[4]. En effet, des textes juridiques portant statut des faitières des collectivités territoriales transfrontalières ont été élaborés et 4 faitières des collectivités territoriales ont obtenu leurs documents de reconnaissance officielle

[4] Il s'agit ici d'une action coordonnée entre le PCTL 2 et le PRADEF.

Tableau 5:résultats de l'outcome 2

Hiérarchie des objectifs	Indicateurs	Valeurs de référence	Valeurs réelles	Valeurs en fin de phase
Outcome 2 : la décentralisation financière s'est améliorée grâce aux IFCL et les fonds régionaux en faveur des collectivités territoriales.	-2% au moins d'accroissement du taux de transfert constatés dans au moins deux pays, d'ici 2024 (en partant de la situation de 2020). -Capacités renforcées des IFCL -Mécanismes de financement de la coopération transfrontalière fonctionnels. -Mécanismes de financement des CT en zone d'insécurité fonctionnels.	0	2	**0**
Output 2.1 : mécanismes pérennes de financement des faîtières transfrontalières avec des CT en situation d'insécurité (nouvelle formulation suite à la réunion de cadrage de la mission 1 de novembre 2023).	-Manuel de procédures et/ou code de financement des fonds. -Maîtrise du fonctionnement du mécanisme par les CT. -Budgétisation et allocation des ressources.	0 AD 0	1 AD AD	0 0 0
Output 2.2 : IFCL renforcées au niveau communautaire.	-Budget des IFCL affectées aux CT augmenté de 10% -IFCL renforcées sur leurs compétences	0 0	2 4	0 0

Les résultats attendus de l'outcome 2, « la décentralisation financière s'est améliorée grâce aux IFCL et les fonds régionaux en faveur des collectivités territoriales » n'ont pas été atteints en raison des difficultés rencontrées avec l'opérateur. Il s'agit notamment de la mise en place d'un mécanisme pérenne de financement des faîtières transfrontalières des collectivités territoriales en situation d'insécurité (résultat 1) et du renforcement des IFCL au niveau communautaire (résultat 2.2).

Cependant, quelques progrès ont été notés tels que le démarrage effectif des activités à l'adresse des IFCL à la suite de missions de collecte d'informations et de l'établissement de cartographies des expériences de mécanismes de financement des collectivités territoriales dans les Etats en 2023.

Aussi, deux IFCL ont été identifiées pour être appuyés en matière d'outils techniques sur la base de leurs expressions de besoins et un webinaire de présentation des services et outils innovants a été réalisé avec les IFCL. Ces outils et services ont été partagés avec les IFCL par l'opérateur lors d'un webinaire tenu en ligne le 28 mars 2024.

Tableau 6: résultats de l'outcome 3

Outcome 3 : le pouvoir d'agir des CT est renforcé à travers la construction et la diffusion de connaissances en faveur de la décentralisation financière, de la fiscalité locale et de la redevabilité.	-Augmentation de 25 % du taux de recouvrement des ressources propres des collectivités bénéficiaires sur la période 2020-2024. -Montant, stabilité et prévisibilité des ressources propres des collectivités territoriales. -50 % des CT bénéficiaires des échanges mettent en place des mécanismes de redevabilité.	0 0 0	25 10 50	0 0 0
Output 3.1 : information de base sur la décentralisation financière au niveau national et régional collectée, mise en forme, validée et diffusée.	-Outils de travail élaborés. -4 bulletins nationaux et régionaux annuels publiés.	0 0	AD 2	0 0
Output 3.2 : expériences inspirantes des CT identifiées, collectées, capitalisées et diffusées en matière de décentralisation financière et de redevabilité.	-60 expériences inspirantes de décentralisation financière et de redevabilité capitalisées (dont 15% au moins consacrées aux actions portées/impliquant des femmes élues). -2200 personnes ayant bénéficié des expériences capitalisées en présentiel.	0 0	30 2200	34 0
Output 3.3 : grand public sensibilisé à l'éthique de la gestion publique.	-Audience des émissions radio et TV diffusées.	0	AD	0

Au titre de l'outcome 3, « le pouvoir d'agir des collectivités territoriales est renforcé à travers la constitution et la diffusion de connaissances en faveur de la décentralisation financière, de la fiscalité locale et de la redevabilité », les progrès accomplis ont trait à la production d'un document de synthèse présentant les expériences inspirantes capitalisées en vue de la mise en route des webinaires de diffusion desdites expériences.

Les résultats n'ont pas été atteints dans l'ensemble en raison des difficultés rencontrées avec l'opérateur. Par ailleurs, en ce qui concerne le résultat 3.1 « une information de base sur la décentralisation financière au niveau national et régional collectée, mise en forme, validée et diffusée », le PRADEF a effectivement lancé un premier appel d'offres demeuré infructueux. Le deuxième appel d'offres pour la mise en œuvre du mécanisme y relatif été fructueux et un prestataire a été sélectionné. Toutefois, le processus de contractualisation avec ce prestataire a été suspendu en raison de la fin de la convention de financement du PRADEF le 31 décembre 2024.

Pour le résultat 3.2 « expériences inspirantes des collectivités territoriales identifiées, collectées, capitalisées et diffusées en matière de décentralisation financière et de redevabilité », après une révision à la baisse (de 60 à 30 expériences), 34 expériences ont été identifiées et présentées sous forme de fiches d'expérience ; 2 capsules vidéo sur 8 prévues relatives aux expériences inspirantes ont été produites.

Enfin, pour le résultat 3.3, les émissions de télévision et de radio n'ont pas été réalisées puisqu'il n'y a pas eu de validation du projet de directive sur le transfert des ressources financières des Etats aux collectivités territoriales. Les émissions étaient devenues sans objet.

- **Adéquation des moyens du programme**

Les moyens humains de l'UGP étaient limités avec une présence de 2 cadres sur une prévision de 6 jusqu'en août 2022. L'UEMOA et la DDC ont respecté leurs engagements financiers et par conséquent le programme a bénéficié de ressources financières suffisantes en temps opportun pour conduire ses activités.

Le retard dans le recrutement des équipes du programme a réduit son temps de mise en œuvre. En plus, les difficultés rencontrées avec l'opérateur et la suspension des ateliers nationaux sur le partage du projet de directive sur le transfert des ressources aux collectivités territoriales par la Commission de l'UEMOA au regard de la « sensibilité de la question et le contexte actuel des pays de l'UEMOA » ont impacté négativement l'atteinte de plusieurs outputs du programme. Par conséquent, le temps disponible pour mettre en œuvre le programme n'était pas en adéquation avec les objectifs poursuivis.

- **Montage institutionnel du programme avec la création d'une UGP.**

La création d'une UGP au sein de l'UEMOA pour appuyer le CCT se justifie dans la mesure où le CCT n'avait pas sa propre administration pour mettre en œuvre le PRADEF. La création de l'UGP a permis de coordonner la mise en œuvre du programme et de prendre en charge la réalisation d'une partie des activités du programme (outcome 1).

L'articulation des rôles entre la Commission de l'UEMOA et le CCT était claire. Il était attendu de la Commission de l'UEMOA de contribuer au financement du programme, de faire recours au CCT pour l'exécution du programme et de l'assister dans la mise en place d'un SAP au démarrage du programme. Le CCT a été clairement positionné comme agence d'exécution en charge du pilotage du programme avec l'appui du SAP, d'une UGP et d'un opérateur. Mais il n'a pas pu véritablement jouer son rôle pour des raisons liées notamment au non renouvellement du mandat des membres du bureau de l'organe exécutif. Un renforcement du CCT aurait pu être une solution alternative à l'opérateur, si cela permettait de mettre en place des procédures contractuelles et opérationnelles plus simples et légères que celles imposées par l'UEMOA.

- **La capacité de l'UGP à assumer effectivement la mise en œuvre du programme**

L'UGP dispose de certaines capacités à assumer effectivement la mise en œuvre du programme mais elle manque de ressources humaines, notamment des experts techniques en suivi-évaluation, en passation des marchés et en communication et plaidoyer. En plus, l'UGP n'a pas toujours privilégié un mode de gestion axé sur les résultats[5] et a manqué de capacité d'initiative pour combler les défaillances de l'opérateur.

Le manque d'efficacité de l'UGP s'explique, entre autres, par (i) des procédures administratives et financières longues avec une pluralité d'avis de non-objection (ANO) du manuel de procédures du programme, (ii) la multiplicité des intervenants (iii) les procédures de l'UEMOA sont peu adaptées à la gestion d'un programme, et (iv) une absence de personnel dédié à la passation des marchés, au suivi-évaluation et à la communication.

On note également un grand retard dans la mise en place du SAP[6], une forte dépendance à l'opérateur qui avait un rôle prépondérant dans la mise en œuvre du PRADEF. Le contrat avec l'opérateur était défavorable au PRADEF. La dépendance à l'opérateur a été aggravée par la poursuite de son contrat jusqu'à son terme malgré les mises en demeure restées vaines.

- **Faiblesses dans le processus de choix de l'opérateur**

L'opérateur a été sélectionné à la suite d'un processus rigoureux d'appel à candidatures et 4 bureaux d'étude shortlistés ont été invités à soumissionner. Faute d'entretien avec l'opérateur, l'équipe d'évaluation du PRADEF ne dispose pas d'éléments probants pour apprécier les causes des difficultés rencontrées avec l'opérateur. Toutefois, le processus de choix de l'opérateur ne présente pas de faiblesses à proprement parler. Les membres

[5] L'UGP a privilégié la mise en œuvre d'activités routinières et la production de résultats intermédiaires et n'a pas toujours réussi à mettre en pratique certaines recommandations de l'équipe de backstopping pour atteindre les résultats planifiés (utilisation des outils de suivi et des supports de communication mis à disposition).
[6] Le SAP est à la fois le coordonnateur du PCTL et du PRADEF.

du consortium de l'opérateur et les experts mobilisés semblent présenter les compétences nécessaires dans le domaine de la décentralisation financière.

Les entretiens réalisés avec les acteurs autorisent l'équipe d'évaluation à avancer que le contrat signé avec l'opérateur comportait quelques insuffisances et il était défavorable au PRADEF. Les rémunérations de l'opérateur n'étaient pas basées sur des livrables mais sur des rapports d'avancement. L'opérateur ne serait pas favorable à une révision du contrat lui imposant une rémunération basée sur les livrables. Ce désaccord persistant n'a pas trouvé de solution jusqu'à la fin du programme. Toujours est-il que le CCT a bien exploré et utilisé les leviers à sa disposition pour faire infléchir la position de l'opérateur. D'abord il y a eu le maintien de la communication avec l'opérateur, le suivi rapproché, les relances, ensuite les mises en demeures de l'opérateur et pour finir une demande de résiliation du contrat de l'opérateur. Pour la résiliation d'un contrat, il y'a d'abord la voie de la négociation à l'amiable qui est conseillée mais face au refus catégorique de l'opérateur, il a fallu au CCT de s'entourer de toutes les garanties avant de rompre le contrat pour éviter des recours qui pourraient lui être préjudiciables.

- **Analyse SEPO du PRADEF**

Tableau 7: Succès, échecs, potentialités et obstacles (SEPO) du PRADEF

Succès (réussites)	**Points d'amélioration (échecs)**
-Existence d'un organe de gouvernance fonctionnel (COS/PRADEF). -Riche production documentaire sur la décentralisation financière dans l'espace UEMOA qui constitue un socle pour le plaidoyer. -Capitalisation d'expériences innovantes en mobilisation de ressources au profit des collectivités territoriales (capsules au Bénin). -Backstopping stratégique et opérationnel de qualité. -Disponibilité de supports et d'outils de gestion du programme (manuel de suivi-évaluation, stratégie de communication, etc.) -Effectivité et disponibilité des contributions financières de la DDC et de l'UEMOA. -Gestion rigoureuse des ressources financières.	-Organe de gouvernance (COS) peu inclusif. -Démarrage tardif du programme. -Insuffisance et inadéquation des en ressources humaines au niveau de l'UGP. -Lourdeurs des procédures administratives et financières (plusieurs ANO). -Efficience technique du programme. -Implication du CCT, des APL, des BUCO et des faîtières dans la mise en œuvre du programme. -Difficultés récurrentes avec l'opérateur. -Suspension des ateliers nationaux de sensibilisation sur le projet de Directive. -Suivi et capitalisation des expériences du programme. -Faible réactivité de certains points focaux. -Faible visibilité, communication et plaidoyer du programme. -Faible utilisation de l'approche gestion axée sur les résultats et suivi du programme.
Potentialités	**Obstacles**
-UEMOA comme cadre d'intégration économique et financière. Nouveau plan stratégique de l'UEMOA considérant la décentralisation comme une fonction support. -Engagement communautaire en faveur de l'Agenda 2030 (ODD 11 et 16). -Légitimité du CCT et des APL -Existence de documents stratégiques (Impact 2030 Plan stratégique 2025-2030 de la Commission de l'UEMOA et plan stratégique 2025-2029 du CCT). -Existence d'un régime financier des collectivités territoriale. -Existence de fonds structurels au sein de l'UEMOA susceptibles de financer les CT mais non encore fonctionnels (FAIR, FRDA). -Disponibilité des IFCL, des BUCO, des APL et des faitières transfrontalières pour accompagner la mise en œuvre du programme. -Existence de PTF qui appuient des programmes de gouvernance dans les différents pays (GIZ, KFW, UE, BM, DDC, etc.). -Existence de cadres fonctionnels de concertation entre Etats et PTF.	-Contexte socio-politique et sécuritaire défavorable dans la région (cas des pays du Sahel). -Disparités dans les textes législatifs et réglementaires de la décentralisation dans les pays de l'espace UEMOA. -Baisse du Prélèvement Communautaire de solidarité constatée au niveau de la Commission de l'UEMOA (impact négatif sur le financement d'une deuxième phase du PRADEF) -Tendances baissières dans les transferts de ressources aux collectivités territoriales (cas des pays de l'AES) -Retard dans la mise en place du SAP du CCT. -Raréfaction de ressources financières (cas de la guerre entre la Russie et l'Ukraine qui a pour conséquence la diminution de l'aide aux pays en développement des partenaires comme la DDC au pays en développement) -Réticences des pays à une augmentation des transferts de ressources des Etats aux collectivités territoriales. -Difficultés à mobiliser d'autres partenaires techniques et financiers pour contribuer au financement du PRADEF.

- **Facteurs ayant facilité ou limité l'atteinte des résultats du programme**

Divers facteurs ont eu des influences positives ou négatives sur la mise en œuvre du programme. Les facteurs ayant facilité l'atteinte des résultats du programme sont notamment (i) la valorisation de l'expérience du PCTL dont les objectifs sont similaires à ceux du PRADEF et avec lequel il partage la même UGP et le même COS, (ii) l'abnégation de l'équipe de l'UGP et (iii) une contribution de certains BUCO à la réflexion dans la mise en œuvre du PRADEF et (iv) un backstopping à la fois stratégique et opérationnel au profit respectivement de la DDC et de l'UGP. En plus du conseil à la DDC, l'équipe du backstopping a appuyé l'UGP dans l'élaboration et la revue de plans de travail et budgets annuels (PTBA), une mise à disposition d'outils de suivi, de supports de communication et de conseils utiles. L'équipe de backstoppeurs a institué et participé à plusieurs réunions de suivi mensuelles avec l'UGP (y compris la participation aux COS et a alerté à plusieurs reprises sur les retards du programme et les risques que les résultats ne soient pas atteints et suggéré des stratégies et alternatives de contournement.

De nombreux facteurs ont limité l'atteinte des résultats du programme. Entre autres, on peut citer (i) un contexte sécuritaire et politico-institutionnel défavorable particulièrement dans les pays de l'AES, (ii) un démarrage tardif du programme, (iii) un manque d'ouverture de l'organe de gouvernance, (iv) un manque de portage politique fort du programme par le CCT à cause de problèmes de gouvernance liés au renouvellement des membres de l'organe exécutif., (v) un déficit de communication interne et externe et un manque de visibilité et enfin (vi) un retard dans la mise en place d'un manuel de suivi-évaluation[7].

Pour conclure, le programme a réalisé quelques progrès dans l'atteinte de ses objectifs. Il a produit des livrables de qualité dont des projets de directive et de règlement. Les livrables produits dans le domaine de la décentralisation financière peuvent servir de véritables outils de plaidoyer.

2.4. L'efficience du programme

En tant que mesure dans laquelle l'intervention produit ou est susceptible de produire des résultats de façon économique et dans le temps, l'évaluation de l'efficience revêt une importance capitale.

- **L'efficience technique du programme**

Les moyens techniques, humains et financiers mis à disposition par la Commission de l'UEMOA et la DDC ont été utilisés avec efficience. Les ressources humaines de l'UGP ont été pleinement utilisées au regard de leur charge de travail. L'expert technique en finances publiques est le seul expert dédié au PRADEF. Les autres ressources humaines

[7] Il n'a pas été jugé pertinent de faire une évaluation à mi-parcours parce que le programme a été exécuté en 2 ans au lieu de 4. En plus, avec le backstopping une auto-évaluation était en début d'année avant la planification.

ont été mutualisées entre le PCTL et le PRADEF, ce qui a contribué à réaliser des économies de ressources.

Dans l'ensemble, les rapports d'audit n'ont pas fait état de fraudes avérées ou suspectées ou encore d'allégation de fraudes impliquant les membres de l'UGP.
L'efficience technique du PRADEF a été limitée par le démarrage tardif du programme, les longs processus mis en place pour gérer le programme, la multiplicité des ANO et l'absence de certains profils dans l'UGP (spécialistes en suivi-évaluation et passation de marché). Les nombreuses difficultés rencontrées avec l'opérateur ont entrainé la suspension des activités de mai à novembre 2024.

- **L'efficience financière du programme**

La convention de financement porte sur deux engagements de financement. La première contribution attendue de la DDC est de 3 600 000 000 FCFA dont 3 120 000 000 FCFA au profit du CCT par le biais de l'UEMOA pour la réalisation du programme et 480 000 000 FCFA pour les paiements directs effectués par la DDC dans le cadre d'évaluations, du backstopping stratégique, d'activités de recherche et de formation et d'actions de synergie avec les BUCO en Afrique de l'Ouest. L'engagement total attendu de la DDC et de l'UEMOA était de 4 421 130 000 FCFA, soit 3 600 000 000 FCFA de la DDC et 821 130 000 FCFA de l'UEMOA.

Le tableau suivant résume le niveau de décaissement global par rapport aux engagements financiers de la DDC et de l'UEMOA.

Tableau 8: taux d'exécution des ressources mises à disposition pour la période 2020-2024 (en FCFA).

Désignation	Ressources gérées par le CCT et l'UEMOA	Ressources gérées par la DDC	Total
Budget global	3 941 130 000	480 000 000	4 421 130 000
Cumul des ressources utilisées	1 220 420 000	220 449 440	1 440 869 440
Taux d'exécution financière	31%	46%	33%

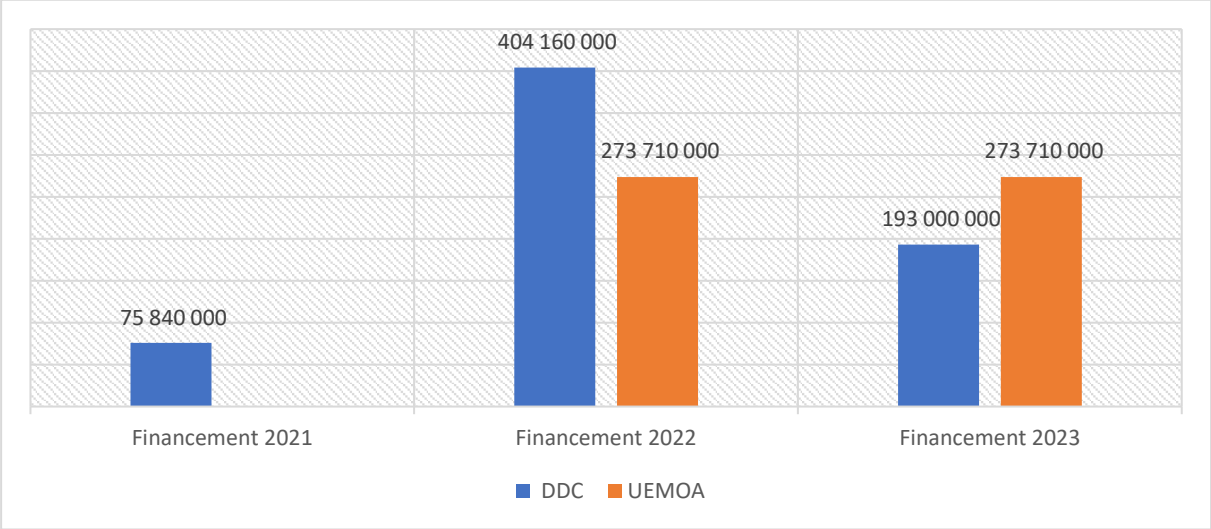
Sources : Convention de financement, RAF PRADEF et DDC

Sur le budget de 3.941.130.000 FCFA prévu pour la mise en oeuvre du PRADEF, un montant de 1.220.420.000 FCFA a été réellement décaissé au profit du programme, soit 30,97%. Ce montant comprend 673.000.000 FCFA (55%) de la DDC et 547.420.000 FCFA (45%) de l'UEMOA. La DDC a décaissé 21,57% du montant attendu et l'UEMOA 66,67%.

De manière globale, 33% du budget global a été consommé. En ce qui concerne les fonds gérés par la DDC, un montant de 220.449.440 FCFA sur un budget prévisionnel de 480.000.000 FCFA a été dépensé (soit 46% de décaissement). Pour les fonds gérés par le CCT et l'UEMOA et dédiés à la mise en œuvre du programme, un montant de 31% a été dépensé.

Seule la DDC a financé les activités du programme en 2021 puisque l'UEMOA n'avait pas prévu de faire de décaissement cette année. Par la suite, les virements de l'UEMOA ont été faits tel que prévu. Les décaissements de la DDC ne sont réalisés que lorsque c'est jugé opportun. Aucune mise à disposition de ressources n'a été réalisée durant l'année 2024.

Sur le montant de 1.220.420.000 FCFA décaissé, 6,21% ont été mobilisé en 2021, 55,54% en 2022 et 38,24% en 2023 comme le montre le graphique ci-dessous.



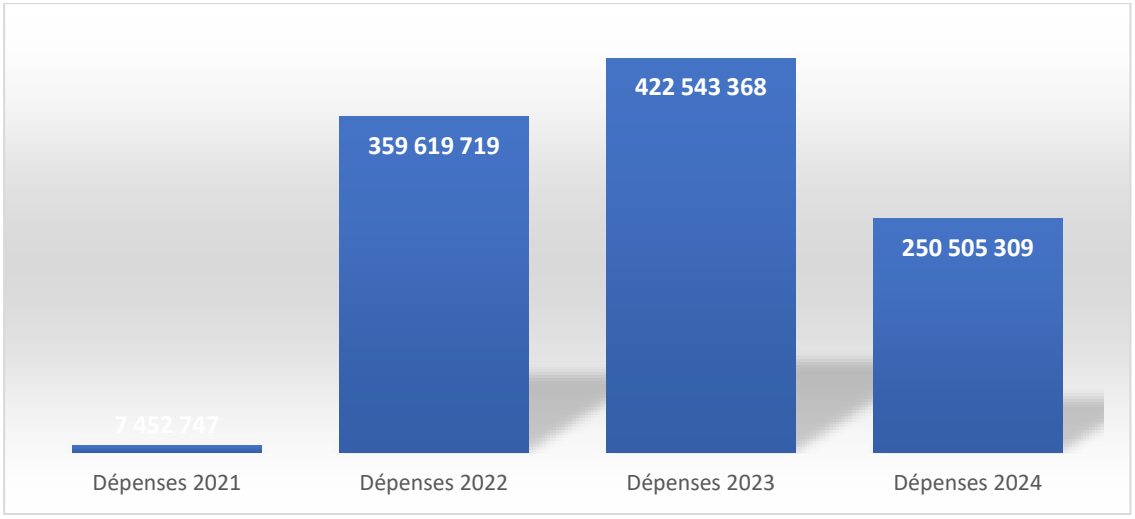
Graphique 3: répartition des dépenses du PRADEF par contributeur et par année sur la période 2020-2024 (en FCFA).

Sources : Convention de financement, RAF PRADEF et DDC

En ce qui concerne les dépenses, 85,23% du montant décaissé a été dépensé au 31 décembre 2024, soit un montant de 1.040.121.143 FCFA sur 1.220.420.000 FCFA. Ce montant dépensé provient à 63% de la DDC et à 37% de l'UEMOA.

Le reliquat théorique du budget global du programme est de 2 980 260 560 FCFA. Ce reliquat élevé traduit en même temps le manque d'efficacité du PRADEF.

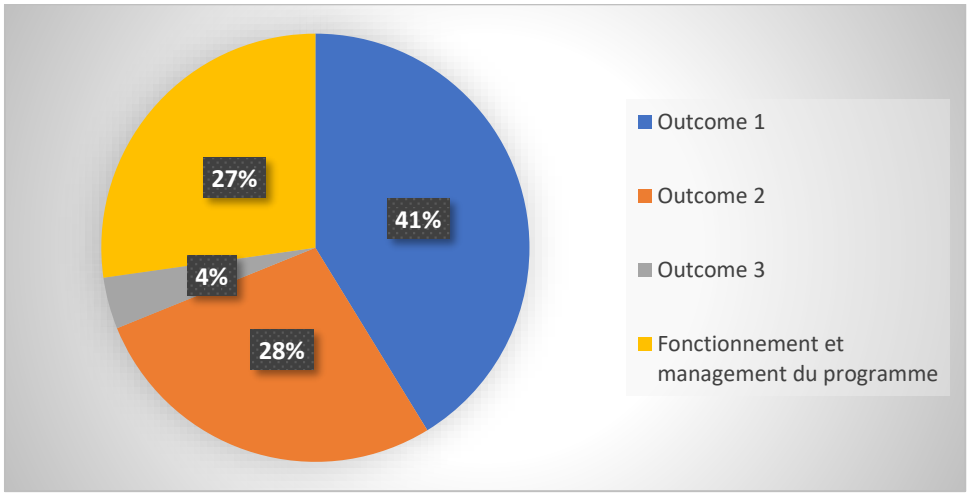
La majeure partie des dépenses a été effectuée en 2023 (41%) même si les décaissements se sont arrêtés en 2023. Seulement 1% des dépenses a été réalisé en année 1 du PRADEF (2021), 35% sur l'année 2022 et 24% en année 2024. Le graphique ci-dessous présente la répartition des dépenses par année.



Graphique 4: Répartition des dépenses du programme par année sur la période 2020-2024 (en FCFA).

Sources : Convention de financement, RAF PRADEF et DDC

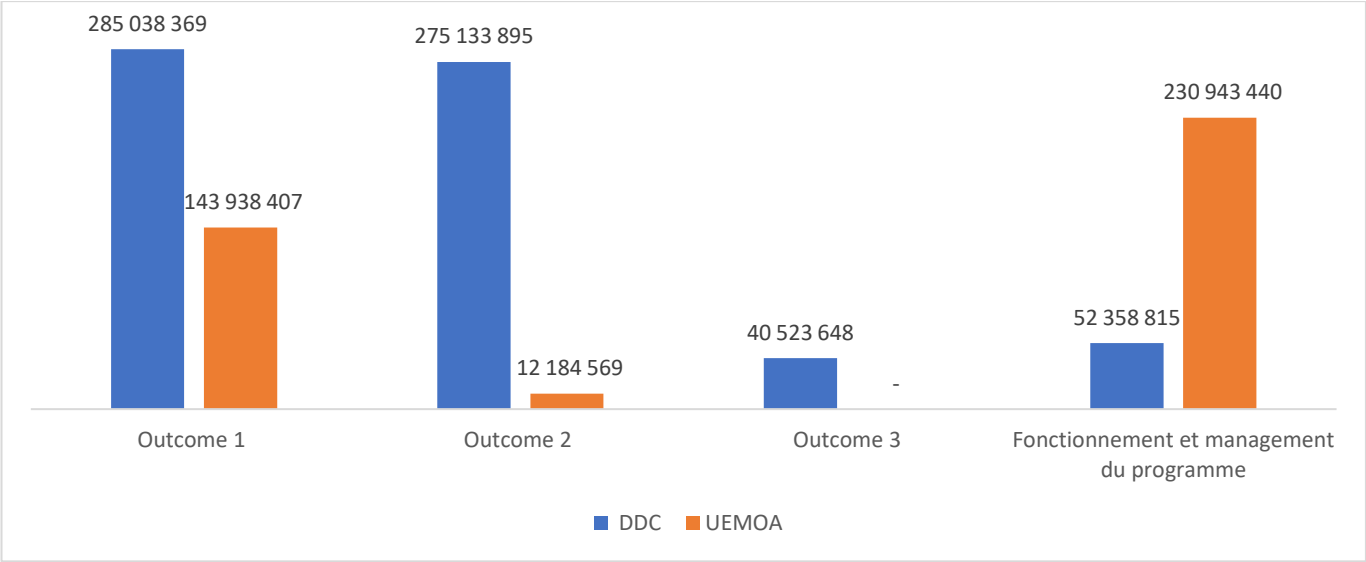
L'état d'exécution des dépenses montre que 73% de ces dépenses ont été effectuées pour les 3 outcomes du PRADEF et 27% pour les dépenses de fonctionnement et management du programme. La répartition des dépenses du programme par rubrique se présente comme suit :



Graphique 5: répartition des dépenses du PRADEF par rubrique sur la période 2020-2024.

Sources : Convention de financement, RAF PRADEF et DDC

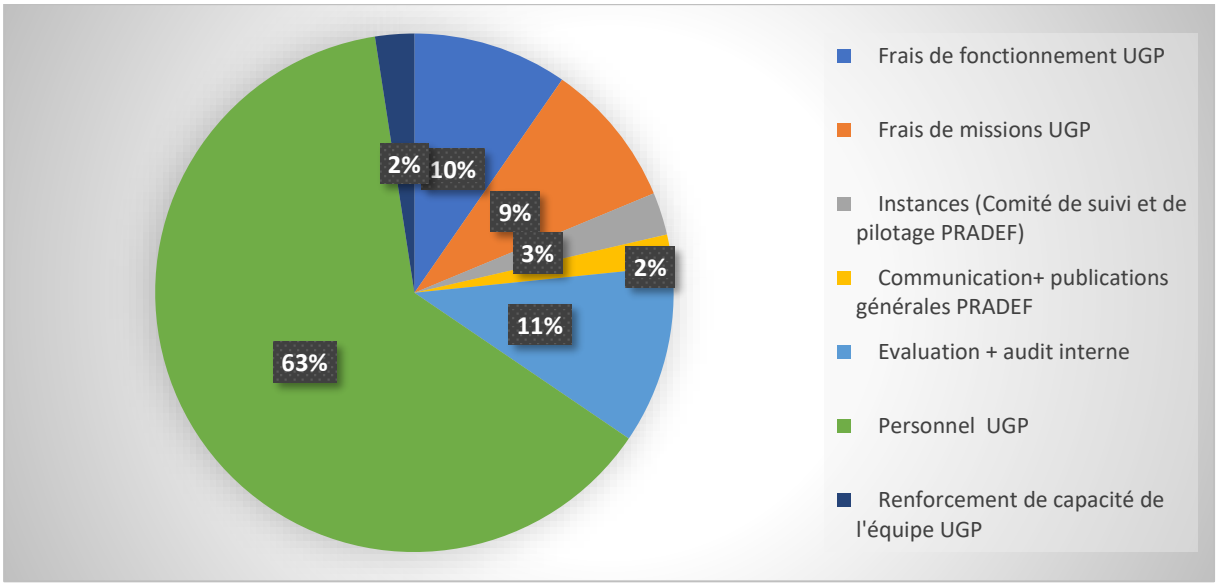
L'outcome 1 a engendré un montant élevé de dépenses (428.976.776 FCFA) tandis que l'outcome 3 en a mobilisé le moins (40.523.648 FCFA). D'ailleurs, seule la DDC a décaissé pour la réalisation de l'outcome 3. L'UEMOA a consacré l'essentiel de ses ressources dans le fonctionnement et le management avec 230.943.440 FCFA, soit 60% du montant total de ses dépenses.



Graphique 6: répartition des dépenses du PRADEF par année sur la période 2020-2024 (en FCFA)

Sources : Convention de financement, RAF PRADEF et DDC

Aucune dépense de fonctionnement et de management n'a été réalisée en 2021. Au total, la DDC a contribué à 23% à cette rubrique. Le principal poste de dépense de cette rubrique est le « personnel de l'UGP » avec 63% du montant total des dépenses. Rapportée sur les dépenses totales du PRADEF, la ligne « personnel UGP » représente 17%.



Graphique 7:répartition des dépenses de fonctionnement et de management du PRADEF sur la période 2020-2024 (en FCFA).

Sources : Convention de financement, RAF PRADEF et DDC

Par ailleurs, seulement 30% du contrat signé avec l'opérateur a été exécuté. Sur la base de la nouvelle planification de janvier 2024, sur 17 livrables attendus, 7 ont été transmis. Initialement, le nombre de livrables était de 27.

Enfin, on peut conclure que les ressources financières ont été gérées de manière responsable et prudente. Toutefois, l'efficience financière a été compromise par les lenteurs dans la mise en œuvre des activités du programme qui s'est traduit par une faible utilisation des ressources du programme. L'évaluation relève en même temps que le taux de 27 % des ressources consacrées au fonctionnement et au management[8] du PRADEF (taux calculé sur la base des ressources effectivement consommées et non du budget global) est relativement élevé en comparaison avec le taux de programmes similaire qui se situe à 20%. Ce taux de 27% découle de l'importance des charges du programme comme les salaires, les audits, les réunions du COS, etc.

L'efficience opérationnelle a été fortement prétéritée par l'appel systématique à des sous-traitants pour des tâches, souvent faciles, que l'UGP aurait pu faire elle-même. Les processus lourds, notamment avec le passage par des points focaux nationaux, et les complications pour la contractualisation des sous-traitants ont fait perdre beaucoup de temps donc d'efficience.

2.5. Effets du programme

Il est prématuré d'apprécier les effets et autres changements induits par la mise en œuvre du PRADEF dans la mesure où d'une part le programme est à sa première phase et d'autre part les principaux résultats attendus n'ont pas été atteints. Cependant, certains changements sont perceptibles au niveau des différentes cibles au terme de la première phase du programme.

- **Une amélioration des connaissances en décentralisation financière**

Le PRADEF a été une opportunité pour la Commission de l'UEMOA de s'intéresser non seulement à la réflexion sur la décentralisation financière et à la mise en débat sur le financement durable des CT, mais aussi d'investir des ressources dans le programme. On assiste ainsi à une meilleure prise en charge de la décentralisation financière par la Commission de UEMOA. Cette participation au financement du PRADEF est perçue positivement puisque qu'elle donne l'occasion à l'organisation communautaire d'aller au-delà des questions macro-économiques en s'investissant dans la recherche de solutions pour un financement durable des collectivités territoriales. Le programme a produit de nombreux livrables de qualité. A cet égard, on peut citer quelques exemples comme le Livre blanc finalisé, les projets de directive et de règlement, une analyse détaillée des besoins des IFCL sur les mécanismes de financement, une cartographie des expériences inspirantes des collectivités territoriales en décentralisation financière, une stratégie de communication finalisée et une note de plaidoyer finalisée.

[8] Le montant exécuté avoisine 57% du budget global prévisionnel de fonctionnement et management.

- **L'instauration d'une dynamique communautaire d'échanges**

Le PRADEF a contribué à instaurer une dynamique d'échanges croisés entre les pays de l'UEMOA. Avant la mise en œuvre du programme, les pays avaient peu d'opportunités pour échanger d'expériences et réfléchir sur les défis partagés en financement des collectivités territoriales.

L'identification de quelques bonnes pratiques en décentralisation financière dans l'espace sous-régional, les exercices de benchmarking entre pays membres de l'espace UEMOA en termes de décentralisation financière sont autant d'acquis du programme qui peuvent faire l'objet d'échanges entre collectivités territoriales et IFCL de l'espace UEMOA.

- **Une meilleure visibilité du CCT**

Le CCT a acquis une certaine visibilité dans l'espace UEMOA grâce au financement du PCTL et du PRADEF dont il assure la mise en œuvre. Cela est d'autant plus important que cet organe consultatif de l'UEMOA en est à ses premières expériences de gestion de programmes d'envergure communautaire. En plus de cette visibilité, le PRADEF et le PCTL contribuent à crédibiliser davantage le CCT.

- **Une meilleure prise en charge de la problématique de la décentralisation financière dans l'espace UEMOA**

Le programme a contribué à poser la problématique d'un financement durable des collectivités territoriales afin qu'elles puissent répondre aux enjeux sécuritaires et de développement des pays de l'espace UEMOA. Le programme a posé la problématique d'un financement des CT pour répondre aux enjeux sécuritaires et de développement des pays de l'espace et conduit diverses études pour alimenter le plaidoyer à cet effet. Toutefois, les actions de plaidoyer attendues ont été peu soutenues dans la mesure où la stratégie de communication du PRADEF a été élaborée tardivement en 2023 et le recrutement de l'agence de communication est intervenu dans le second semestre de 2024.

- **La disponibilité d'un argumentaire pour le plaidoyer en faveur de la décentralisation financière**

Grâce aux connaissances générées, à l'expérience capitalisée et à l'existence de projets de Directive et de Règlement, le PRADEF a permis à la Commission de l'UEMOA, au CCT et aux APL de disposer d'outils de plaidoyer en faveur d'une décentralisation financière plus accrue. Le Livre blanc, la Note de plaidoyer régional pour l'adoption des textes communautaires sur la décentralisation financière dans l'espace UEMOA constituent des incidences du programme.

En conclusion, le programme a eu quelques effets tels qu'une meilleure connaissance de l'état de la décentralisation financière dans les pays de l'UEMOA, les expériences innovantes en financement des collectivités territoriales et une meilleure visibilité du CCT. Ces effets ne découlent pas directement des résultats du programme mais ils sont des incidences des différentes études et ateliers de restitutions.

2.6. Durabilité du programme

Le programme est dans sa première phase de mise en œuvre. Les résultats obtenus sont dans l'ensemble constitués de livrables. C'est la raison pour laquelle, il est problématique d'apprécier la durabilité des bénéfices tirés du PRADEF.

- **Facteurs facilitants la durabilité du programme**

Quelques facteurs militent en faveur de la durabilité des résultats pour les Etats, les IFCL, les faitières des communes transfrontalières et les collectivités locales. Ces facteurs sont les suivants :

- ❖ le programme vise la mise en place d'une Directive pour que les transferts de ressources financières des États aux collectivités territoriales représentent au moins 20% des recettes fiscales sur un horizon de dix ans. Les projets de Directive et de Règlement sont disponibles. Une fois validés sur les plans technique et politique, cette Directive et ce règlement feront partie intégrante des textes de loi et règlements qui vont s'ajouter à la base juridique de la décentralisation dans les pays de l'UEMOA ;
- ❖ le développement des argumentaires pour aboutir à ces deux textes constitue des éléments solides de plaidoyer auprès des Etats qui résistent et rechignent encore à donner plus de ressources aux collectivités locales ;

- ❖ les expériences inspirantes capitalisées en financement des collectivités territoriales, les leçons apprises de la mise en œuvre des programmes de gouvernance et surtout les bonnes pratiques de mobilisation de ressources identifiées peuvent avoir un effet multiplicateur si le PRADEF soutient les partages d'expériences entre collectivités territoriales de l'espace UEMOA ;

- ❖ le programme est mis en œuvre par le CCT avec le soutien de la Commission de l'UEMOA, ce qui contribue à doter les deux organisations de compétences en gestion de projets d'envergure communautaire. Les approches d'intervention et les outils développés dans le cadre du PRADEF peuvent être adaptés et réinvestis dans d'autres programmes similaires de décentralisation qui visent le développement à la base, la promotion de la participation citoyenne à la gestion des affaires locales et la mobilisation de ressources.

- **Facteurs limitants la durabilité du programme**

La pérennisation des bénéfices tirés du programme pose de nombreux défis dans des pays en proie à l'instabilité politique, à la raréfaction des ressources pour prendre en charge les compétences transférées par l'Etat aux collectivités territoriales et à la forte demande en services sociaux de base. Les charges récurrentes du programme, les changements de politiques publiques et les réductions des transferts de ressources aux collectivités territoriales constituent autant de menaces pour la durabilité des bénéfices du PRADEF.

Enfin le PRADEF vient d'achever sa première phase de mise en œuvre. L'appréciation de sa durabilité en se fondant sur quelques signes perceptibles montre qu'une fois adoptés, la directive et le règlement feront partie intégrante des textes de loi qui vont s'ajouter à la base juridique de la décentralisation dans les pays de l'UEMOA. Le partage des expériences capitalisées peut contribuer à améliorer les capacités des IFCL et des collectivités territoriales en décentralisation financière. La durabilité des bénéfices tirés du programme suppose également la capacité à en assurer les charges récurrentes, ce qui n'est pas évident dans un contexte de rareté des ressources.

2.7. Additionnalité communautaire du programme

L'additionnnalité communautaire fait référence à sa plus-value, à sa portée et à ses effets réels ou potentiels sur les Etats membres de l'UEMOA. Elle mesure également la contribution spécifique du programme à l'atteinte d'autres objectifs communautaires au sein de l'espace UEMOA.

Le programme a permis de faire un état des lieux de la décentralisation financière en actualisant le Livre blanc sur la décentralisation, en favorisant la génération de connaissance et la mise en débat sur la décentralisation financière. Le programme a également permis de faire l'état des lieux sur les cadres juridiques de la décentralisation financière, les transferts financiers des Etats aux collectivités territoriales dans l'espace UEMOA sur la période 2017-2021, les catégories d'IFCL dans l'espace UEMOA et leurs modes opératoires. Le PRADEF a également permis de mieux comprendre la nature et les types de compétences transférées dans les différents pays et les modalités de leur prise en charge, ce qui peut expliquer les différences notées dans les taux de transfert de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales.

Aussi, les échanges entre acteurs sur les résultats et recommandations du Livre blanc ont permis d'arriver à un large consensus sur les agrégats à utiliser pour calculer le pourcentage des ressources financières de l'Etat aux CT. Au regard de la diversité des bases de calcul dans l'espace UEMOA, un large consensus a été dégagé sur la pertinence de partir d'un agrégat des recettes fiscales de l'Etat comme dénominateur pour déterminer les taux de transfert des Etats aux collectivités territoriales, les fonds affectés et non affectés, etc. Cela permet d'écarter les ressources budgétaires qui sont plus englobantes et plus imprévisibles.

Le PRADEF a créé un espace de dialogue et d'échanges entre acteurs de la décentralisation financière, notamment le CCT, les APL, les faitières, les PTF, etc.

Les PTF qui appuient les programmes de gouvernance dans les pays de l'UEMOA peuvent accompagner les initiatives régionales d'appui à la décentralisation financière en s'appuyant sur les expériences capitalisées par le programme.

L'additionnalité communautaire du programme est limitée par l'insuffisance de résultats probants du programme durant sa première phase. La directive et le règlement sont encore au stade de projets. Seul l'atelier national de partage et d'examen de ces projets a été réalisé au Burkina Faso. Les ateliers nationaux prévus dans les autres pays ont été suspendus.

En guise de conclusion, le programme présente une certaine additionnalité communautaire dans la mesure où ses premières incidences sont perceptibles au niveau de l'ensemble des pays de l'espace UEMOA.

2.8. Qualité à l'entrée du programme

Selon l'UEMOA, la qualité à l'entrée porte sur la qualité globale de la formulation de l'intervention évaluée, en particulier, la disponibilité et la qualité des dispositifs de référence mis en place pour assurer l'évaluation de l'intervention (évaluabilité).

- **Eléments favorisant l'évaluabilité du programme**

Le processus de formulation du PRADEF a été participatif dans une large mesure puisque certaines parties prenantes clés de la décentralisation financière ont été consultées. D'autres parties prenantes comme le DPE ont été peu associées aussi bien dans la formulation que dans la mise en œuvre du programme en dehors de la participation aux ateliers de validation des livrables.

Le document de programme pose un bon diagnostic de la problématique de la décentralisation financière dans l'espace UEMOA. Le programme décline clairement trois stratégies de mise en œuvre complémentaires, à savoir, une stratégie descendante qui vise la prise de décisions politiques au niveau communautaire et national, une stratégie ascendante qui vise l'identification, la capitalisation et la diffusion des expériences de terrain inspirantes et enfin une stratégie transversale qui vise le renouvellement de l'éthique dans la gestion des biens publics. Le document de programme fait une bonne analyse des risques externes du PRADEF ainsi que des mesures de remédiation. Par exemple, le manque de portage politique de la décentralisation financière par le CCT a été identifié comme un risque majeur.

- **Eléments limitant l'évaluabilité du programme**

L'évaluabilité du PRADEF est limitée par plusieurs facteurs. Le document de programme ne comporte pas de théorie explicite de changement et ne fait pas référence au régime financier des collectivités territoriales qui existe depuis 2011 mais qui n'est pas encore internalisé par les Etats. L'évaluabilité du programme est rendue difficile par une quasi-absence de situation de référence, d'objectifs trop ambitieux, l'incomplétude des cibles des indicateurs (indicateurs peu spécifiques, mesurables, acceptables, réalistes et temporels/SMART et difficilement mesurable), l'absence de certains indicateurs quantitatifs, d'indicateurs désagrégés selon le genre et de sources et moyens de vérification accessibles. En guise d'illustration, la Directive aurait dû être proposée comme indicateur d'impact et non comme indicateur d'outcome. Aussi, les activités du cadre logique ne sont pas listées de manière exhaustive et associées à leurs résultats spécifiques.

Le document de programme souligne les risques de l'environnement externe du programme en occultant ses risques opérationnels. Cependant, ces risques n'ont pas fait l'objet d'analyse pour déterminer leur criticité (importance et probabilité du risque). Cela laisse croire que tous les risques du programme présentent le même degré de criticité, ce qui ne permet pas de mettre en place un dispositif approprié de gestion des risques.

Pour conclure, la qualité à l'entrée du programme est satisfaisante en termes de processus de formulation, de déclinaison des objectifs et des stratégies d'intervention mais quelques insuffisances ont été notées dans la déclinaison des indicateurs et l'analyse des risques.

2.9. Leçons apprises du programme

Les leçons apprises sont des expériences clés, positives et négatives, recueillies tout au long de la mise en œuvre du programme. Chaque programme est une expérience d'apprentissage et une opportunité pour améliorer les systèmes et processus actuels et garantir le succès de futures interventions. Les principales leçons apprises du programme sont les suivantes :

Leçon apprise 1 : l'ancrage du programme au sein de l'un des départements de la Commission de l'UEMOA est moins déterminant que la disponibilité de procédures administratives et financières adaptées et des ressources humaines adéquates.

La décision d'ancrer le programme dans un département de la Commission de l'UEMOA plutôt que dans un autre ne favorise pas forcément son efficacité. Un ancrage adéquat n'est pas suffisant en l'absence de procédures adaptées et d'une dotation de l'UGP en ressources humaines.

Une UGP bien dotée en ressources humaines de qualité avec des experts techniques en suivi-évaluation, en passation de marchés et en communication et plaidoyer aurait pu permettre de se passer des services d'un opérateur privé. L'ambition et l'envergure communautaire du PRADEF justifiaient bien la mise en place d'une équipe plus étoffée.

Le recours à des services de consultants peut aider à combler le déficit en ressources humaines de l'UGP tout en favorisant un mode de contractualisation souple et un système de rémunération au résultat.

Enfin, la mutualisation des ressources humaines entre le PCTL et le PRADEF était plus indiquée pour le personnel d'appui technique (comptables, assistants, etc.) que pour l'équipe de coordination.

Leçon apprise 2 : le PRADEF est un programme politique qui doit privilégier le dialogue politique avec les décideurs.

Le PRADEF a privilégié une approche basée sur des échanges avec des experts techniques des finances et de la décentralisation afin de disposer d'éléments de preuves pour convaincre les décideurs à transférer des ressources appropriées aux collectivités territoriales. La priorité semblait être la mise à disposition des éléments de preuve pour soutenir le plaidoyer en faveur de la décentralisation financière.

Le PRADEF a moins privilégié les échanges avec les décideurs politiques afin d'avoir le même niveau de compréhension et d'appropriation sur les enjeux du projet de Directive, identifier les obstacles et développer des compromis sur les mesures d'accroissement des ressources des collectivités territoriales qui sont politiquement pertinentes et

techniquement faisables. Le PRADEF a peu privilégié le dialogue interne au sein de la Commission de l'UEMOA entre ses différents départements.

La Directive et le Règlement présentent de gros enjeux politiques, d'où l'importance des activités de communication et de plaidoyer qui ont été peu privilégiées par le programme. Le succès d'une directive sur le transfert de ressources financières dans un contexte de crise dépend du soutien des ministères des finances et de la décentralisation et surtout de l'engagement et de la volonté politique des Chefs d'Etat. Les directives et les règlements ont de fortes incidences sur les ressources de l'Etat. Il est compréhensible qu'ils fassent l'objet de résistances, voire de rejets en arguant du fait que le taux prévisionnel de transfert de 20% sur 10 ans préconisé est irréaliste et que les collectivités territoriales ont de faibles capacités de gestion des ressources.

Leçon apprise 3 : l'importance pour le programme de disposer de procédures administratives et financières rigoureuses mais agiles

La mise en place d'une UGP obéit à des logiques de célérité et d'efficacité. Une UGP, c'est « pour aller vite et bien ». Le recours de l'UGP à des procédures bureaucratiques avec de nombreux ANO s'est traduit par des lenteurs dans les processus décisionnels et la mise en œuvre des activités et par conséquent un manque d'efficacité de l'intervention. Par exemple, l'article 5 de la Convention entre la DDC, l'UEMOA et le CCT mentionne clairement qu'il est de la responsabilité du CCT de requérir les ANO de l'UEMOA : « dans toutes les étapes du processus de signature de protocole d'accord en lien avec le projet, dans toutes les étapes du processus d'attribution des contrats et marchés (sélection d'entreprise, de prestataire ou acquisition de bien et service), et pour toute modification budgétaire entrainant un transfert entre rubrique du programme ». L'ANO sur les modifications budgétaires est justifié, les autres semblent problématiques.

Ces procédures ne tiennent pas suffisamment compte du fait que le PRADEF évolue dans un contexte sécuritaire, socio-politique et économique instable et que l'UEMOA est une organisation dotée d'une forte technostructure.

Plutôt que de multiplier le nombre d'ANO qui peuvent être des sources d'inertie et d'inefficacité, il faudrait privilégier une bonne planification financière et une gestion pro-active des risques, notamment un suivi régulier, des exercices de contrôle et d'audit.

Leçon apprise 4 : **le recours à un opérateur peut présenter certains avantages mais la contractualisation avec l'opérateur doit privilégier des paiements basés sur les résultats.**

Même si le choix de l'opérateur a l'inconvénient de prétériter l'acquisition de connaissances en interne au CCT et à l'UEMOA, il a le mérite de présenter des avantages en termes de disponibilité d'expertise mobilisable à court et moyen terme, de division des risques, d'accélération de la mise en œuvre des activités et d'efficacité.

Toutefois, le paiement de l'opérateur doit être lié à la fourniture de livrables et non à la mise en œuvre de processus. Pour cela, le contrat avec l'opérateur doit être bien réfléchi et prévoir des clauses et doit contenir des clauses claires et complètes qui définissent les

obligations et droits des parties tout en respectant les conditions de validité légales. Aussi, une forte responsabilisation de l'opérateur dans la mise en œuvre des activités du programme peut conduire à la dépendance et réduire ainsi les chances de succès du programme.

Les difficultés récurrentes rencontrées avec l'opérateur ont desservi le PRADEF. L'UGP a fait preuve d'un certain attentisme et a parfois manqué de pragmatisme dans les prises de décisions et la mise en œuvre des activités du programme. Par exemple, l'identification des bonnes pratiques en financement des collectivités territoriales pouvait être faite dans des délais réduits sans l'opérateur en faisant appel à des prestataires de service. Cela était d'autant plus pertinent que les difficultés rencontrées avec l'opérateur n'avaient pas trouvé de solutions de sortie de crise pendant longtemps.

La présence d'un opérateur à côté d'une UGP et d'une équipe de backstopping nécessite une communication et une coordination rigoureuse au regard de la diversité des intérêts, des cultures organisationnelles et des modes de fonctionnement des acteurs impliqués.

III. ENJEUX, ACTIONS PORTEUSES DE CHANGEMENT ET RECOMMANDATIONS EN CAS DE POURSUITE D'UN APPUI A LA DECENTRALISATION FINANCIERE.

Cette partie porte sur les enjeux du programme dans le contexte actuel des pays de l'UEMOA ainsi que des recommandations en cas de la poursuite d'un éventuel appui à la décentralisation financière.

3.1 Enjeux de la décentralisation financière dans le contexte actuel des pays de l'UEMOA.

Les pays de l'UEMOA évoluent dans un contexte géopolitique en pleine mutation avec des dynamiques contrastées. Au Mali, au Burkina Faso et au Niger, on assiste à un recentrage des ressources des Etats en raison des enjeux sécuritaires (suspension/dissolution des conseils locaux, réduction, voire suspension des financements des collectivités territoriales).

Dans les autres pays de l'UEMOA, on note certaines dynamiques favorables à la décentralisation de manière générale. A titre d'exemple, le Bénin est en train d'expérimenter une réforme avec une loi ambitieuse portant code de l'administration territoriale en république du Bénin (loi N° 2021-14 du 20 décembre 2021) et un soutien important aux communes en ressources humaines de qualité. Depuis avril 2024, le Togo a écrit une nouvelle page de sa politique de décentralisation en érigeant les régions en collectivités territoriales. La Côte d'Ivoire est l'un des rares pays de l'espace UEMOA à disposer d'un outil fonctionnel (Fonds de Prêts aux Collectivités Locales) qui peut servir d'exemple aux autres pays. La Guinée Bissau devrait franchir un nouveau palier dans sa politique de décentralisation avec la tenue des élections locales prévues en 2026. Enfin, le Sénégal s'est lancé dans la création de 8 pôles territoires visant à renforcer la gouvernance locale au service des citoyens.

Il est clairement admis qu'une insuffisance de transfert de ressources aux collectivités territoriales se traduit par un faible accès des populations aux services sociaux de base et l'agrandissement du fossé entre l'Etat et les citoyens. L'insuffisance d'opportunités économiques, le manque d'espoir et la frustration de certains jeunes sont les causes majeures de leur radicalisation. Des collectivités territoriales disposant de moyens financiers peuvent être au cœur de la réponse dans le rapprochement du citoyen à l'Etat pour des politiques publiques plus efficaces et vectrices de paix et de cohésion sociale.

Enjeu 1 : l'amélioration de la décentralisation financière dans l'espace UEMOA selon une approche de progressivité.

Les pays de l'UEMOA sont marqués par certaines disparités des cadres législatifs et réglementaires de leurs politiques de décentralisation (politiques d'aménagement du territoire, échelles de gouvernance, modes de désignation des exécutifs locaux, nombre de collectivités territoriales, compétences propres aux collectivités territoriales, compétences transférées, compétences partagées avec l'Etat, etc.). On observe également des différences au niveau des dispositifs de transfert de ressources, des modes

de répartition des ressources, de la nature des appuis financiers de l'Etat (affectés et non affectés), de la part des dépenses de fonctionnement et d'investissement, des périodicités de mise à disposition des ressources, etc. Le Livre blanc a permis de faire un constat sur le faible niveau des transferts financiers des États vers les collectivités territoriales. C'est ce qui justifie la pertinence d'une directive visant à les inciter à transférer davantage de ressources financières aux collectivités territoriales.

Harmoniser les législations sur la décentralisation financière à l'échelle des pays de l'UEMOA est un impératif pour arriver à des convergences à l'échelle communautaire. Le défi est de disposer d'une directive communautaire souple dans un espace partagé. Le fait de disposer d'une directive communautaire est d'autant plus pertinent qu'au niveau des pays pris individuellement, il y a des projets de gouvernance. Par exemple, la Suisse a financé des projets de décentralisation dans 4 pays prioritaires de l'UEMOA. Ce qui est visé à travers une directive, c'est la mise en place d'un espace communautaire de convergence propice à une meilleure décentralisation financière en tenant compte des réalités de chaque pays.

Les réformes des législations financières exigent une grande volonté politique et un important travail de plaidoyer. Ces réformes ne sont possibles que si les Etats acceptent librement de s'engager à adopter un instrument juridique tel qu'une directive qui fixe un objectif commun à atteindre mais laisse aux États la liberté de choisir la forme et les moyens pour y parvenir. La directive devra par la suite être transposée dans le droit national des États membres dans le délai fixé.

Enjeu 2 : le développement des capacités institutionnelles des IFCL, des APL et des collectivités territoriales.

Même si les besoins en renforcement des capacités des APL, des IFCL et des collectivités territoriales diffèrent, toujours est-il que ces entités doivent être renforcées pour jouer pleinement leurs rôles à la réalisation des objectifs du programme en décentralisation financière en vertu du principe de subsidiarité.

Etant des organes de proximité, les collectivités territoriales sont légitimes pour identifier, planifier et exécuter des projets locaux de développement. Cependant, force est de constater qu'en dehors des grandes communes, les collectivités territoriales des Etats de la zone disposent de faibles capacités techniques et financières en mobilisation et gestion de ressources, en développement économique locale, en maîtrise d'ouvrage, etc.

Les APL et les IFCL ont besoin de renforcement des capacités en services et outils innovants de financement (financement climat, technologies numériques, systèmes d'information économique, partenariats publics privés/PPP). Les autres besoins en renforcement des capacités ont trait à la communication et au plaidoyer.

3.2 Actions porteuses de changement

Tenant compte de la situation actuelle des pays de l'UEMOA, des acquis et des limites du PRADEF, les actions porteuses de changement se situent dans deux axes interreliés.

Axe 1 : la prise graduelle d'une directive et d'un règlement sur la décentralisation financière dans l'espace UEMOA

La directive précède le règlement. La prise d'une directive doit procéder d'une démarche intelligente et consensuelle. La communication et le plaidoyer en faveur de l'adoption d'une directive et d'un règlement sur la décentralisation financière doivent être de rigueur. En effet, quelques approches pourront être développées : augmenter progressivement les montants des transferts des Etats aux collectivités territoriales, les indexer aux recettes fiscales des Etats, moduler les taux de transfert en fonction des capacités techniques et financières des pays.

L'appui institutionnel et la mise en place de mécanismes de péréquation pour accompagner certains pays de l'espace UEMOA à un faible stade de décentralisation sont autant de mesures qui peuvent contribuer à la matérialisation de la directive.

Les actions de plaidoyer et de dialogue politique seront portées par le CCT au niveau communautaire et les APL au niveau local avec l'appui de l'UEMOA, des BUCO et des PTF de la décentralisation.

D'autres voies de changement pourront être explorées, notamment les réformes du système fiscal local, le renforcement des compétences des collectivités en gestion financière et le soutien à la participation des citoyens dans les décisions financières.

Axe 2 : le renforcement des capacités des IFCL, des APL et des collectivités territoriales en mobilisation de ressources et en communication et plaidoyer.

Le renforcement des capacités des IFCL et des collectivités territoriales en mobilisation de ressources sera soutenu par le partage des bonnes pratiques en décentralisation financière et la formation des élus, des personnels des APL et des agents des collectivités territoriales en gestion financière, en planification budgétaire, en mobilisation des ressources, en maîtrise d'ouvrage et en passation des marchés.

Les IFCL, les APL et les collectivités territoriales ont besoin de renforcement de capacités pour moderniser les systèmes de collecte des recettes locales afin de lutter contre la fraude financière, générer des ressources à travers des mécanismes de financement innovants (vert et bleu) et développer des PPP, et lutter contre la fraude etc. Les guichets prêts et emprunts des IFCL gagneraient à être opérationnalisés pour financer les projets des collectivités territoriales. Les contrats plans entre l'Etat et les collectivités territoriales peuvent également contribuer à la réalisation de certains investissements des collectivités territoriales tout comme les guichets prêts des collectivités territoriales une fois dynamisés.

Les opportunités de partage d'expériences ne manquent pas dans l'espace UEMOA. A titre d'exemple, la Côte d'Ivoire dispose d'un Fonds de prêts aux collectivités locales (FPCL) qui a été créé en 1989 et qui a démarré ses activités en 1991. Le Programme d'Appui à la Gouvernance locale et au Renforcement de l'Attractivité territoriale (AGORA) au Bénin œuvre pour l'établissement de conditions cadres favorables au développement économique local et à la prévention de l'extrémisme violent. L'expérience du Mali en appui budgétaire sectoriel décentralisé (ABSD) constitue un modèle de transfert de compétences et l'attribution des ressources financières aux collectivités territoriales.

3.3 Risques et mesures de mitigation

Les principaux risques associés à la mise en œuvre des

Tableau 9: analyse des risques et mesures de gestion

Catégories de risques	Niveau de criticité	Mesures de gestion (atténuation)
Risque 1 : prévalence d'un contexte sécuritaire et socio-économique défavorable particulièrement dans les pays du Sahel (cas des pays de l'AES).	Elevé	-Améliorer les capacités des collectivités territoriales à fournir des services publics locaux de qualité et accompagner les projets des faitières transfrontalières.
Risque 2 : un portage politique insuffisant du projet de Directive sur la décentralisation financière par l'UEMOA et le CCT (risque d'abandon ou de mise en veilleuse du projet de directive).	Elevé	-Poursuivre par le plaidoyer les efforts de mise en place de la directive et du règlement sur le transfert de ressources des Etats aux collectivités territoriales.
Risque 3 : persistance des réticences d'acteurs stratégiques des Etats à transférer davantage de ressources financières aux collectivités territoriales (cas des ministères des finances).	Elevé	-Développer le plaidoyer auprès des décideurs (Chefs d'Etat), renforcer les capacités des IFCL, des APL et des collectivités territoriales en mobilisation de ressources et opérationnaliser les guichets prêts des collectivités territoriales.
Risque 4 : une gouvernance du programme peu inclusive en l'absence de certains acteurs stratégiques.	Moyen	-Elargir le COS du PRADEF aux départements stratégiques de l'UEMOA et aux ministères des finances des pays de l'UEMOA.
Risque 5 : un manque de capacités opérationnelles du programme, faute de ressources conséquentes et de procédures adaptées.	Moyen	-Mettre en place une UGP dédiée au programme, dotée en ressources avec des procédures adaptées.

3.4 Recommandations aux parties prenantes

Les TDR de l'évaluation du PRADEF ont prévu la formulation de recommandations aux parties prenantes du programme notamment la DDC, l'UEMOA, le CCT et la DDC. Il s'agira sur la base de la capitalisation des acquis et des limites du PRADEF, de porter une ambition légitime, de formuler un nouveau programme de décentralisation financière. Abandonner le projet de directive communautaire, c'est mettre en péril les acquis du PRADEF (existence du Livre blanc et de projets de directive, de règlement portant mise en place d'un mécanisme communautaire de financement, etc.).

La construction de la convergence en matière de décentralisation financière dans l'espace UEMOA est d'une impérieuse nécessité pour renforcer la comparabilité et l'harmonisation des échelles de taux minimaux de transfert de ressources des Etats aux collectivités territoriales à l'échelle communautaire.

3.4.1 Recommandations à la DDC

1. **Appuyer la formulation d'un nouveau programme de décentralisation financière**

La recommandation s'appuie sur le fait que le taux d'efficacité globale du programme de 27,78% et le taux d'efficience de 33% ont été jugés insuffisants. Le fait d'appuyer la formulation d'un nouveau programme plutôt que d'aller vers une deuxième phase du PRADEF présente plusieurs avantages d'un point de vue technique : tirer profit des acquis et des leçons apprises du PRADEF, se doter d'un manuel de procédures adapté au fonctionnement des projets, stabiliser les profils des ressources humaines pour l'UGP, faire des ruptures avec les schémas classiques de pilotage de programme, développer des stratégies novatrices de communication et de plaidoyer, adapter les contenus du programme aux évolutions des contextes et des besoins et mieux répondre aux nouveaux objectifs poursuivis.

Le nouveau programme va également donner l'occasion de repositionner les différents acteurs. Par exemple, l'UEMOA gagnerait à se limiter à des rôles stratégiques (politiques) dans le nouveau programme.

D'un point de vue financier, 70% des ressources de la convention entre l'UEMOA, le CCT et la DDC n'ont pas encore été consommées.

Le nouveau programme comprendra deux volets. Le premier volet qui va porter sur un plaidoyer pour l'adoption d'une directive communautaire sur la décentralisation financière. La directive sera complétée à terme par un règlement. Une fourchette de taux de transfert sur la base des recettes fiscales des Etats pourra être négociée avec les décideurs politiques en fonction des contextes spécifiques, des priorités des Etats et des capacités financières des Etats.

Le second volet mettra l'accent sur le renforcement des capacités des IFCL, des APL et des collectivités territoriales en mobilisation de ressources financières et en

communication et plaidoyer. En plus, de la diffusion des bonnes pratiques inspirantes des collectivités territoriales en matière de décentralisation financière et de redevabilité, l'accent sera mis sur le montage de projets innovants, le développement de PPP, le recouvrement des taxes et impôts locaux, etc.

2. **Soutenir la mise en place un organe de gouvernance plus inclusif**

L'organe de gouvernance revu doit être inclusif pour influer sur le pilotage du projet en général et les questions politiques en particulier. L'actuel COS du PRADEF pourra être élargi à d'autres département de la Commission de l'UEMOA (entités en charge des finances publiques, des affaires juridiques, de la communication et des stratégies et du Comité interparlementaire) et aux ministères des finances des pays de l'espace communautaire.

3. **Plaider pour un mode opératoire du programme plus agile**

Plus qu'un bon ancrage institutionnel, le nouveau programme aura besoin d'autonomie, de flexibilité et de capacité réactionnelle, ce qui suppose le recours à des procédures administratives et financières adaptées à ses besoins et à son contexte d'intervention. Par exemple, pour la passation des marchés, il est possible de faire recours à des procédures négociées concurrentielles qui permettent de concilier les exigences de qualité, de coûts et de diligence.

Le nouveau programme aura besoin d'une UGP dédiée et bien dotée en experts techniques en plus du personnel d'administratif et financier et d'appui technique qui peut être mutualisé avec le PCTL. Si cette condition est satisfaite, il ne serait pas opportun de faire recours aux services d'un opérateur.

Pour couvrir ses besoins complémentaires en expertise, le programme pourra privilégier la signature de contrats-cadres avec des bureaux d'études pour des missions d'assistance technique ponctuelles ou perlées basées sur des contrats de performance (paiements basés sur les résultats).

Il s'agira aussi de mettre en œuvre le nouveau programme suivant une approche GAR, en développant la culture du résultat, en veillant au suivi des activités, des résultats, des risques (y compris les risques opérationnels) et à la capitalisation des expériences (leçons apprises et bonnes pratiques).

4. **Appuyer le renforcement des capacités des IFCL, des APL et des collectivités territoriales en mobilisation de ressources**

Les IFCL, les collectivités territoriales et les APL ont besoin de renforcement de capacités afin de tirer profit des opportunités internes dans les pays (cas des fonds miniers) et externes (appels d'offre).

Les expériences inspirantes en mobilisation de ressources déjà collectées pourront être complétées et diffusées largement auprès des APL, des collectivités territoriales et des

IFCL. Le programme pourra soutenir des voyages d'étude et des échanges d'expériences entre APL et IFCL des pays de l'espace communautaire.

5. **Appuyer le CCT à conduire des études complémentaires pour structurer le dialogue politique sur la décentralisation financière**

Pour alimenter le dialogue politique sur le partage des ressources entre l'État et les collectivités territoriales, il s'avère utile de disposer de données probantes. A cet effet, deux études pourront être conduites dont l'une sur les coûts de prise en charge des compétences transférées aux collectivités territoriales et l'autre pour identifier des stratégies d'opérationnalisation des guichets des prêts aux collectivités territoriales pour financer des projets marchands structurants (gares, parkings, marchés). Les résultats de ces études permettront de disposer d'éléments de preuve additionnels pour faciliter un plaidoyer en faveur de la décentralisation financière.

6. **Prévoir un backstopping du programme**

Un backstopping à la fois stratégique à la DDC et opérationnel à l'UGP est important pour améliorer son pilotage et l'assurance qualité de sa mise en œuvre. L'équipe de backstopping devra inclure une expertise en communication et plaidoyer.

3.4.2 Recommandations à l'UEMOA

1.Faciliter les processus nationaux de réformes des codes de l'administration territoriale des pays pour une plus grande harmonisation dans l'espace UEMOA.

Il est difficile aux Etats de faire des transferts financiers conséquents à une pléthore de collectivités territoriales peu viables, ce qui pose des problèmes à la fois de visibilité et de viabilité des collectivités territoriales. Faute de ressources adéquates, ces collectivités territoriales auront des difficultés à assurer leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement. Des réformes courageuses sont indispensables pour disposer d'entités territoriales viables d'un point de vue économique et financier.

En même temps, il sera utile d'accompagner des Etats comme la Guinée Bissau dont les processus de décentralisation sont peu avancés afin de faciliter l'harmonisation des politiques de décentralisation au niveau communautaire.

1. **Poursuivre les efforts de mise en place d'un mécanisme communautaire de financement des collectivités territoriales.**

En tant que mécanisme de mobilisation de financements additionnels pour la mise en œuvre des politiques d'accès aux services publics locaux, le mécanisme peut contribuer à améliorer le financement des collectivités territoriales. Ce mécanisme peut favoriser un meilleur accès des collectivités territoriales de l'espace communautaire à des ressources en vue d'un financement accru de leurs investissements.
La poursuite des efforts d'opérationnalisation du Fonds d'Aide à l'Intégration Régionale des Etats membres de l'UEMOA (FAIR) qui est un dispositif structurel destiné au financement de l'aménagement équilibré du territoire communautaire, en contribuant à la réduction des disparités régionales.

2. Mettre en place un observatoire de la décentralisation financière

Un plaidoyer de qualité en faveur de la décentralisation financière suppose une disponibilité permanente de données probantes sur les montants des ressources transférées aux collectivités territoriales, les ressources internes et externes mobilisées par les collectivités territoriales, les initiatives des Etats qui internalisent les directives et autres règlements et les mettent en œuvre diligemment.

3.4.3 Recommandations au CCT

1. Renforcer les capacités institutionnelles du CCT

Un CCT fort peut porter le plaidoyer sur la décentralisation financière dans l'espace UEMOA en tirant profit de sa légitimité et de son ancrage dans les pays de l'espace à travers les APL. Pour cela, il faudrait compléter le recrutement de l'équipe du SAP et disposer de moyens financiers pour conduire un portage politique du programme.

2.Assurer un portage politique fort du nouveau programme

L'adoption de la directive va exiger des efforts soutenus en communication, en plaidoyer et en dialogue politique. L'appropriation de la directive par les décideurs de haut niveau (chefs d'Etats, ministres, parlementaires) et d'autres acteurs majeurs (APL, acteurs de la décentralisation financière) est un préalable à son adoption.

Pour toutes ces raisons, le programme gagnerait à développer et mettre en œuvre une stratégie efficace de communication qui cible les décideurs politiques au plus haut niveau. Cette stratégie devra être portée par le CCT avec l'appui de la Commission de l'UEMOA, des BUCO et des APL.

En tant qu'organe consultatif de l'Union, le CCT-UEMOA assurera le portage politique du programme avec l'appui de la Commission de l'UEMOA et des APL.

3. Valoriser davantage la participation des acteurs locaux dans la mise en œuvre du programme.

Les APL, les BUCO et les points focaux du programme dans les différents pays ont une bonne connaissance du terrain et entretiennent de bonnes relations avec les décideurs locaux. Ils ont également l'avantage d'être des structures de proximité qui peuvent également contribuer au suivi des activités du programme. Pour ce faire, ces acteurs locaux devront prendre une part plus active dans la mise en œuvre et le suivi des activités du programme dans leurs pays respectifs.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Le PRADEF est un programme pertinent si on se réfère aux constitutions des pays de l'espace UEMOA, à l'état des lieux du Livre blanc actualisé, à la vision et aux priorités de l'UEMOA et du CCT. Le choix de ses parties prenantes est pertinent dans l'ensemble même si on note l'absence de certains acteurs stratégiques de la Commission de l'UEMOA et des ministères des finances et de la décentralisation. Le partage de responsabilité et la répartition des missions entre l'UGP, la Commission de l'UEMOA, le CCT, la Coopération suisse, l'opérateur et les backstoppeurs sont bien définis. Le programme demeure pertinent au regard des enjeux économiques, sociaux, politiques et sécuritaire dans la zone de l'UEMOA mais des adaptations sont nécessaires pour mieux prendre en charge les besoins en matière de décentralisation financière.

Le programme est cohérent en termes de positionnement attendu des acteurs. Le programme avait besoin d'un organe de gouvernance comme le COS. Cependant, la présence d'un opérateur dans le programme à côté d'une UGP est problématique. Le PRADEF a collaboré avec le PRoDAO, ce qui renforce sa cohérence externe.

En termes de montage institutionnel, le portage politique du programme par le CCT se justifie au regard de sa légitimité d'organe consultatif de l'UEMOA. Le DATC de l'UEMOA a eu une forte prégnance sur le programme, ce qui est une cause ou une conséquence du manque de leadership du CCT. Le backstopping a été jugé opportun. A contrario, la présence d'un opérateur dans le dispositif de mise en œuvre du PRADEF à côté d'une UGP est problématique. Les moyens financiers du programme étaient adéquats contrairement à sa durée et ses ressources humaines.

En termes d'efficacité, le programme a réalisé quelques progrès dans l'atteinte de ses objectifs à la faveur de la production de livrables de qualité dont des projets de directive et de règlement. Cependant, les résultats du programme sont dans l'ensemble insuffisants puisqu'il s'agit pour l'essentiel de résultats intermédiaires et non des outputs planifiés dans le cadre logique.

Plusieurs facteurs expliquent les faibles taux d'exécution technique du PRADEF dont notamment le retard dans le démarrage du programme, des procédures administratives et financières bureaucratiques, un manque d'emphase sur la GAR et le déficit d'experts de l'UGP et son manque d'autonomie et de proactivité. Le PRADEF a évolué dans un environnement socio-politique difficile surtout dans les pays de l'AES. Enfin, les nombreuses difficultés rencontrées avec l'opérateur qui était à lui seul responsable de deux des trois outcomes du programme ont impacté négativement l'atteinte des objectifs du programme. Ces difficultés sont amplifiées par l'attitude attentiste du CCT et du COS.

Par rapport à l'efficience du programme, les ressources financières ont été gérées de manière responsable. Toutefois, l'efficience financière a été compromise par les lenteurs dans la mise en œuvre des activités du programme (efficacité globale de 27,78%), le

faible taux de consommation des ressources du programme (efficience globale de l'ordre de 33%).

Le PRADEF est à sa première phase de mise en œuvre ce qui limite une évaluation de ses effets et de sa durabilité. Le programme a eu des incidences positives sur la décentralisation financière dans l'espace UEMOA.

L'additionnalité communautaire du programme peut être attestée par la création d'espaces de dialogue entre parties prenantes de la décentralisation financière dans l'espace UEMOA mais elle est limitée par l'insuffisance de résultats probants.

La qualité à l'entrée du programme est satisfaisante par rapport à son processus de formulation, à sa chaîne de résultats mais quelques insuffisances ont été notées dans la définition d'une théorie explicite de changement, la déclinaison des indicateurs et l'analyse des risques.

Les leçons apprises montrent que le programme a besoin de procédures administratives et financières adaptées, l'accent doit être mis sur le dialogue politique et le plaidoyer et enfin une UGP bien dotée en ressources humaines aide à se passer des services d'un opérateur privé.

Par ailleurs, quelques enjeux de la décentralisation financière dans le contexte actuel des pays de l'UEMOA méritent d'être soulignés. Il s'agit de l'amélioration de la décentralisation financière dans l'espace UEMOA selon une approche de progressivité d'une part et du développement des capacités institutionnelles des IFCL, des APL et des collectivités territoriales, d'autre part. Les deux principales actions porteuses de changement en cas d'un éventuel programme d'appui à la décentralisation financière sont la prise d'une directive et d'un règlement sur la décentralisation financière dans l'espace UEMOA et le renforcement des capacités des IFCL, des APL et des collectivités territoriales en mobilisation de ressources et en communication et plaidoyer.

Enfin, la poursuite ou non des appuis en décentralisation financière dépend de la volonté politique de la DDC et de la Commission de l'UEMOA, de leurs intérêts, de leurs priorités et de leurs capacités. Des recommandations ont été formulées aux parties prenantes allant dans le sens de mettre en place un nouveau programme de décentralisation financière plus efficace et plus efficient.

ANNEXES

1.1. TDR de l'évaluation

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des affaires étrangères DFAE
Direction du développement et de la coopération DDC
Section Afrique de l'Ouest SAO

Bureau de la Coopération suisse au Bénin

Evaluation de la phase 1 du Programme Régional d'Appui à la Décentralisation Financière en Afrique de l'Ouest - PRADEF

Termes de référence en vue du recrutement de l'équipe de consultant.e.s

Appel d'offre ouvert / date limite, 17 février 2025 à 8H30.

Cotonou, le 23.01.2025

1. Contexte et justification

Les processus de décentralisation dans les pays de l'espace UEMOA n'ont pas été suivis de transfert de ressources conséquentes aux collectivités locales. C'est ce que soutient le Livre blanc sur la décentralisation financière en indiquant que « la décentralisation dans l'espace UEMOA fait l'objet d'un curieux paradoxe : alors que sur le plan juridique et institutionnel, elle a atteint un niveau de traduction satisfaisant avec l'existence de schémas décentralisateurs dans l'ensemble des pays, la mise à disposition des outils et des moyens financiers nécessaires à la réalisation concrète de ses ambitions, reste encore limitée »[1].

En effet, dans les pays francophones d'Afrique, plusieurs mécanismes de transfert de ressources ont été mis en place par les Etats comme la fiscalité propre qui s'appuie sur les impôts locaux ou des taxes spécifiques à laquelle, s'ajoutent des transferts financiers aux Collectivités Locales suivant plusieurs formes : dotations générales pour contribuer au fonctionnement des collectivités locales, fonds de concours, subventions d'équilibre, reversement aux collectivités locales de ressources mobilisées par l'État auprès des partenaires au développement au titre de prêts ou de subventions pour des projets urbains et municipaux. Des règles pour l'octroi des dotations ou des subventions avec des essais de systématisation qui tiennent compte de plusieurs critères sont appliquées par des Institutions de Financement des Collectivités Locales (IFCL) pour assurer la répartition des ressources entre les Collectivités Territoriales.

Au sein de l'espace UEMOA, la Politique d'Aménagement du Territoire Communautaire (PATC) adoptée le 10 janvier 2004 mentionnait déjà la nécessité de renforcer et d'encourager la décentralisation et le développement local avec l'adoption de cadres légaux. Aussi, le Conseil des Collectivités Territoriales (CCT) de l'UEMOA a été créé en 2011 traduisant la volonté des Chefs d'Etats à prendre en compte le développement local dans les stratégies de développement communautaire et national. Par cet acte, les Chefs d'États de l'espace UEMOA renouvelaient ainsi leur engagement à renforcer la décentralisation.

Malgré les efforts faits par les Etats depuis la mise en œuvre des processus de décentralisation, la décentralisation financière comprise comme « la répartition des ressources publiques et l'organisation des rapports financiers entre l'État et les collectivités locales »[2] reste encore durement éprouvée. Selon le livre blanc, « la part des budgets consacrée à la décentralisation est faible avec une moyenne de 6,58 % pour les recettes et 4,65 % pour les dépenses »[3] .

Les contraintes à la mise en place d'une véritable décentralisation financière sont nombreuses. En dehors de la centralisation de la programmation des investissements et des opérations financières, les coûts des transferts des compétences sont encore peu connus et surtout on note l'absence d'un cadre organisé et d'«une instrumentation adaptée ». A cela s'ajoute un contexte régional soumis aux mutations socio-politiques et sécuritaires.

Afin de soutenir la volonté des Etats à rendre effective la décentralisation financière au sein de l'espace UEMOA, une Convention a été signée avec la Coopération suisse pour la mise en œuvre du Programme Régional d'Appui à la Décentralisation Financière (PRADEF).
Dans sa formulation, le PRADEF ambitionne d'accompagner les collectivités territoriales de l'espace UEMOA, de la Mauritanie et du Tchad à renforcer les moyens techniques et financiers alloués par leurs Etats dans le cadre des politiques de développement, d'intégration, de paix et sécurité en Afrique de l'Ouest, en vue d'améliorer la délivrance des services publics locaux aux populations. A terme, il vise à renforcer la décentralisation financière à travers entre autres la prise et l'application d'une directive communautaire pour le transfert de ressources financières des Etats centraux aux collectivités territoriales et d'un règlement pour la mise en place d'un mécanisme communautaire de financement des collectivités territoriales de l'espace UEMOA

---

[1] *UEMOA, Livre blanc de la décentralisation financière dans l'espace UEOMA, Eléments du renforcement du processus, mai 2023*
[2] *OCDE/CSAO (2002), La décentralisation financière en Afrique : succès, problèmes et contraintes, Écoloc, Gérer l'économie localement en Afrique : Évaluation et prospective, Éditions OCDE, Paris*

[3] *Idem*

Au terme de la Convention de financement entre l'UEMOA et la Coopération suisse signée en mars 2021, il est prévu d'évaluer la mise en œuvre de la première phase du programme pour apprécier l'atteinte des résultats et sa gestion afin de tirer les enseignements. Les présents termes de référence sont élaborés pour préciser les objectifs et résultats de la mission et pour faciliter le recrutement de consultant.e.s ou d'un bureau d'études pour la mission.

2. Objectifs

La mission a pour objectif principal, de réaliser l'évaluation externe de la phase 1 du PRADEF en se basant sur les critères d'évaluation du CAD/OCDE[4], et en prenant en compte tout le cadre logique du Programme sans occulter les différents acteurs impliqués (Commission UEMOA, CCT, IFCL, APL…) ainsi que la Coopération suisse (Bureaux de Cotonou, Bamako, Ouagadougou, Niamey et N'Djamena) et le backstopping.

Par ailleurs, cette évaluation permettra à la Coopération suisse d'apprécier la pertinence ou non de poursuivre les appuis en matière de décentralisation financière au niveau régional. Et si oui, de disposer d'orientations adéquates.

De manière spécifique, il s'agit notamment de :

1. Apprécier la pertinence du programme au regard des enjeux liés au développement local dans l'espace UEMOA notamment les processus de transfert des ressources aux Collectivités Locales, le contexte politique et sécuritaire dans les Etats et les priorités de l'UEMOA en matière de coopération et d'intégration régionale (apprécier et mesurer les acquis et les éléments qui ont une influence positive ou négative sur la mise en œuvre du programme) ;
2. Examiner le niveau d'atteinte des résultats au regard des objectifs fixés et des indicateurs retenus (efficacité) ;
3. Analyser les performances du montage institutionnel du programme (y compris le backstopping) ;
4. Identifier les principaux enseignements liés à la mise en œuvre et à la gestion du programme (efficience) et les pistes de solutions en tenant compte des capacités technique et d'absorption financière des partenaires de mise en œuvre, du contexte politique et sécuritaire que traversent les pays et les perspectives/intentions affichées par les Etats en ce qui concerne la décentralisation financière ;
5. Formuler des recommandations à l'endroit des différentes parties prenantes (Commission de l'UEMOA, UGP, CCT, Coopération suisse) sur la base de l'analyse des résultats.

3. Résultats attendus

Plusieurs résultats sont attendus de cette mission :

1. Un historique critique du programme est réalisé depuis l'identification des orientations, la planification et la mise en œuvre ;
2. L'appréciation des résultats et effets obtenus du programme est faite sur la base des indicateurs retenus ;
3. Le PRADEF est évalué de manière objective et a permis de capitaliser les leçons et tirer les principaux enseignements de sa mise en œuvre ;
4. Des pistes de solutions sont proposées par rapport aux constats et diagnostic établis ;
5. Des recommandations adéquates sont faites à l'endroit des différentes parties prenantes et des orientations stratégiques dans le cadre d'une suite éventuelle (Commission de l'UEMOA, UGP, CCT, DDC, Backstoppeurs) sur la base de l'analyse des résultats.

[4] https://www.eval.fr/quest-ce-que-levaluation/les-criteres-devaluation/

4. Champs de l'évaluation et principales questions

L'évaluation sera organisée autour des critères classiques d'évaluation de l'OCDE et répondra aux questions principales suivantes :

Pertinence

- Le programme reste-t-il pertinent pour la Commission de l'UEMOA, le CCT et les pays de l'espace au regard des besoins de financement des Collectivités Locales et des enjeux de développement en se référant à l'état des lieux fait dans le Livre blanc actualisé, la vision et les priorités de l'UEMOA (Commission et CCT), les contextes politique et sécuritaire ?
- La formulation des objectifs du programme est-elle en adéquation avec les interventions de la Commission de l'UEMOA, les besoins des pays, des Collectivités Locales et des populations de l'espace UEMOA ?
- Un ajustement de la problématique au contexte des Etats membres de l'UEMOA, est-il nécessaire ou s'impose-t-il au regard des difficultés/goulots d'étranglement liés à la mise en œuvre du programme ?
- Le choix des parties prenantes du programme est-il judicieux en ce qui concerne notamment l'objectif d'adoption d'une directive ?
- Est-ce que le partage de responsabilité et la répartition des missions entre parties prenantes (UGP, Commission UEMOA, CCT, Coopération suisse, opérateurs et backstoppeurs) correspondent à des logiques cohérentes ?
- Le programme est-il en mesure de s'adapter aux différentes évolutions du contexte ?

Cohérence

- Le positionnement du CCT-UEMOA attendu pour porter le programme et les rôles de l'UGP et de la Commission de UEMOA ont-ils été définis de manière claire et adéquate pour faciliter la mise en œuvre du programme ? (les rôles ont-ils été clairement définis et coordonnés ?).
- Le programme a-t-il répondu aux attentes des pays membres de l'UEMOA, du CCT-UEMOA, des Collectivités Locales ainsi qu'aux faitières transfrontalières des communes ?

Efficacité

- Le programme a-t-il atteint ses objectifs ?
- Le programme avait-il les moyens de ses ambitions (cohérence entre les objectifs et les ressources humaines, financières et techniques en général) ?
- Le montage institutionnel avec la création d'une UGP au sein de l'UEMOA pour appuyer le CCT-UEMOA a-t-il réellement facilité l'atteinte des résultats ?
- L'UGP avait-elle la capacité ou était-elle en mesure d'assurer efficacement la mise en œuvre du programme ?
- L'articulation des rôles est-elle claire entre la Commission UEMOA et le CCT dans la gestion d'un tel programme ? (le CCT étant un organe consultatif et la prise de décisions étant du ressort de la Commission de l'UEMOA) - Quelles sont ses limites objectives ?
- Quelles ont été les faiblesses dans le processus du choix de l'opérateur et le profil de ce dernier ?

Effets

- Quels sont les changements perceptibles au terme des quatre ans de mise en œuvre du programme au niveau des différentes cibles (Commission de l'UEMOA, CCT, Pays, APL, IFCL) ?
- Les résultats obtenus ont-ils provoqué ou montrent-ils des effets à court et à long terme pour les processus de décentralisation financière/mécanismes de financement dans les pays ?
- En quoi le programme a-t-il fait remonter ou porter la voix de la nécessité de financement des Collectivités Locales pour répondre aux enjeux sécuritaires et de développement des pays de l'espace (outil de plaidoyer) ?

Efficience

- Les moyens (humains, techniques et financiers) mis à disposition par la Coopération suisse et la Commission de l'UEMOA ont-ils été utilisés avec efficience ?
- L'organisation et les processus mis en place pour la mise en œuvre du programme ont-ils été efficients ?
- Les parties prenantes en charge de la mise en œuvre du PRADEF, sont–ils en capacité institutionnelle de gérer le programme de manière optimale conformément à leur mission dans le cadre du PRADEF ? Quelle appréciation est faite du montage organisationnel pour la mise en œuvre ?
- Quelles sont les performances des différents partenaires dans la mise en œuvre du programme ?

Durabilité

- Dans quelle mesure les résultats obtenus sont-ils durables pour les Etats, les pays de l'espace, les IFCL, les faitières des communes transfrontalières et les Collectivités Locales ?
- Les expériences inspirantes capitalisées peuvent-elles avoir un effet démultiplicateur et inspirer plus largement des partenaires au développement et les pays ?
- En quoi l'expérience de gestion de ce programme peut-elle aider l'UGP ou l'UEMOA à mieux conduire éventuellement une autre phase ou un autre programme ?

Aux différents critères d'évaluation de l'OCDE, il faudra prendre en compte deux autres critères d'analyse contenus dans le Manuel de référence sur l'évaluation[5] de l'UEMOA que sont : l'Additionnalité communautaire et la qualité à l'entrée. L'ensemble de tous les critères d'analyse à considérer sont indiqués dans le tableau suivant :

Tableau 1 : Synthèse des critères d'évaluation des interventions

Définition sommaire du critère	Question majeure	Critère d'évaluation
Pertinence	L'intervention répond-elle au problème ?	Mesure dans laquelle les objectifs et la conception de l'intervention correspondent aux besoins, aux politiques et aux priorités des bénéficiaires du pays, de la communauté internationale et des partenaires/institutions et demeurent pertinents même si le contexte évolue
Cohérence	L'intervention s'accorde-t-elle avec les autres interventions menées ?	Mesure dans laquelle l'intervention est compatible avec les autres interventions menées au sein d'un pays, d'un secteur ou d'une institution (cohérence interne et cohérence externe)
Efficacité	L'intervention atteint-elle ses objectifs ?	Mesure dans laquelle les objectifs et les résultats de l'intervention ont été atteints ou sont en train de l'être, y compris les « résultats différenciés » entre populations, selon leurs catégories (équité)
Efficience	Les ressources sont-elles utilisées de manière optimale ?	Mesure dans laquelle l'intervention produit, ou est susceptible de produire, des résultats de façon économique et dans les temps.

[5] Commission de l'UEMOA, Manuel de référence pour la planification, la mise en œuvre et la rétroaction des évaluations des interventions de la Commission de l'UEMOA, 2023, p31

NB :

- Manuel de l'UEMOA en matière de l'évaluation à prendre en compte (cf. document) ;
- Un déplacement prioritaire au siège de l'UEMOA (Ouagadougou au Burkina-Faso) et dans 2 autres pays de l'UEMOA.

6. Livrables

Au cours de la mission, le prestataire fournira :

- Un rapport de démarrage : extrant principal de la réunion de cadrage. Il comportera la méthodologie validée, précisera les outils et l'équipe déployés ainsi que les produits attendus. Le rapport de démarrage inclut aussi le plan de travail ;
- Un rapport analytique d'évaluation présentant les résultats de l'étude.

Ce rapport analytique d'évaluation du PRADEF au cours de la phase 1 (2021-2024) sera en version provisoire et en version finale sous forme électronique sur clé USB.

7. Documentation

- Document de Programme PRADEF ;
- Plan Annuel de Travail 2021, 2022, 2023, 2024 ;
- Rapports d'exécution 2021, 2022, 2023, 2024 ;
- Rapports de mission du backstopping ;
- Divers Livrables produits dans le cadre du programme (livre blanc actualisé de la décentralisation financière, capitalisation de bonnes pratiques etc.) ;
- Document d'auto-évaluation des parties prenantes (CCT-UEMOA, Coopération suisse, Backstoppeurs).

8. Profil du / de la Consultant.e

Cette mission sera confiée à une équipe de consultant.e.s ou à un cabinet qui remplirait le mieux les exigences de la soumission. **L'équipe de consultant.e.s doit impérativement être mixte**. Au rang des expert.e.s à mobiliser, il doit y avoir au moins une femme.

L'équipe de consultant.e.s doit être composée d'au plus trois expert.e.s.

- 1 Consultant.e régional.e, chef.fe de mission et spécialiste en évaluation de projets et programmes de développement et ayant une maîtrise approfondie des institutions et instruments régionaux ;
- 1 Consultant.e national.e membre de l'équipe et spécialiste en finances locales ;
- 1 Consultant.e national.e membre de l'équipe et spécialiste en administration territoriale, décentralisation/développement local/gouvernance locale et planification.

Le ou la chef.fe de mission sera l'interlocuteur.trice de la Coopération suisse et devra coordonner la mission, organiser l'équipe et répondre des différentes productions de l'équipe.

Les consultant.e.s doivent remplir les conditions ci-après :

- Avoir au moins un niveau de BAC+5 dans le domaine dont ils sont spécialisés ou domaine équivalent ;
- Disposer d'une expertise avérée dans le domaine de spécialité (expériences à prouver par des attestations ou références de services faits) ;
- Avoir au moins 5 ans d'expérience dans l'évaluation de projet (pour les membres de l'équipe) et au moins 10 ans d'expérience (pour le/la chef.fe d'équipe) ;
- Avoir une très bonne maîtrise du contexte régional, des enjeux de la décentralisation et les reformes en cours dans le secteur dans les différents pays membres de l'UEMOA, en général et niveau de la décentralisation financière en particulier ;
- Avoir une bonne connaissance de l'institution UEMOA et son fonctionnement ;
- Disposer d'une forte capacité d'analyse (quantitative et qualitative) dans un contexte en évolution permanente et de propositions de mesures innovantes adéquates ;
- Avoir travaillé pour des partenaires technique et financier dans la sous-région Ouest africaine ;
- Avoir une bonne capacité rédactionnelle et de synthèse en français ;
- Être prêt.e.s à aller dans au moins deux pays de l'espace UEMOA.

9. Constitution de l'offre

L'offre devra comprendre :

Une offre technique

- Lettre de soumission présentant l'équipe et les expertises mobilisées pour la mission (datée et signée) ; 1 page.
- La compréhension de la mission ; 2 pages.
- La méthodologie de conduite de la mission ; 8 pages au plus.
- Le calendrier d'exécution de la mission ; 1 page.
- La description des outils d'évaluation à élaborer ; 3 pages. (les projets d'outils en annexe).
- Les curriculums vitae des consultants ; 2 pages par consultant.e. (au besoin CV plus détaillé en annexe 2).
- La liste des missions similaires ; 1 page par consultant (les attestations et certificats en annexe).
- Autres informations utiles ; 1 page.

NB. Être à jour vis-à-vis des exigences légales et fiscales du pays de siège du cabinet (en fournir la preuve).

Une offre financière

- La lettre de soumission de l'offre financière datée et signée ;
- Le budget détaillé de la mission selon le format mandat local de la Coopération suisse (formulaire à mettre à disposition par la Coopération suisse.

10. Dépôt des offres

L'offre sous plis fermée peut être déposée au Bureau de la coopération suisse à Cotonou ou envoyée en version PDF par mail à : gerard.laleye@eda.admin.ch ; houesse-nadege.adisso@eda.admin.ch et elisabeth.pitteloud@eda.admin.ch

Elle doit être présentée telle que décrite ci-dessus (au niveau de l'offre technique et financière). Avec la mention / objet : « **Offre technique et financière pour l'évaluation de la phase 1 du Programme Régional d'Appui à la Décentralisation Financière en Afrique de l'Ouest - PRADEF** »

La date limite de dépôt des offres est fixée au 17 février 2025 à 8H30 (Heure du Bénin)

Le tableau ci-dessous présente les différentes échéances (à titre indicatif) de la procédure :

ACTIONS	PRODUITS	DUREE	PERIODE
Lancement de la consultation	Avis publié	25 J	23.01.2025 17.02.2025
Réception des offres	Offres technique et financière	01 J	**17.02.2025 à 08H30**
Evaluation des offres	Rapport d'évaluation	10 J	17.02.2025 28.02.2025
Adjudication provisoire	Notification provisoire et négociations	07 J	03.03.2025 11.03.2025
Adjudication définitive	Courrier de notification définitive	01 J	14.03.2025
Contractualisation	Contrat signé et démarrage de la mission	05 J	17.03.2025 21.03.2025
Réalisation de la mission	Rapports finaux	50 J	21.03.2025 15.06.2025

Planification du temps pour l'organisation de l'évaluation

ACTIONS	PRODUITS	PERIODE
Cadrage	Compte rendu	Après signature du contrat
Mission terrain	Données brutes	Suivant le calendrier de la mission
Rédaction et transmission de rapport provisoire	Rapport provisoire	Suivant le calendrier de la mission
Atelier régional de restitution aux parties prenantes	Rapport amendé Compte rendu atelier	Date à retenir
Eventuellement restitution à l'atelier du Groupe de Travail - Gouvernance des Bureaux de Coopération suisse en Afrique de l'Ouest (à confirmer lors des négociations contractuelles)	Rapport amendé Compte rendu atelier	Entre Avril et Mai 2025
Finalisation du rapport	Version Word et PDF du rapport final	15 juin 2025 au plus tard

11. Critères d'évaluation des soumissions

Les critères ci-dessous serviront à évaluer les offres des soumissionnaires

Référence	Critères d'adjudication	Respect forme	Respect fond
AOT	***Analyse Offre Technique***	Points	Points
AOT1	Lettre de soumission	1	1
AOT2	Compréhension de la mission	1	2
AOT3	Méthodologie de conduite de la mission	1	15
AOT4	Calendrier d'exécution	1	4
AOT5	Description des outils	1	4
AOT6	CV du chef d'équipe	1	10
AOT7	CV des membres de l'équipe	1	10
AOT8	Missions similaires	1	10
AOT9	Autres informations utiles	0	1
AOT10	Contenu des annexes	0	3
AOF	***Analyse Offre Financière***	Points	Points
AOF1	Lettre de soumission financière	1	5
AOF2	Budget de la mission	1	25
SOUS TOTAL		10	90
TOTAL GENERAL		**100**	

Les offres techniques sont évaluées sur une échelle de 100 points. Seules celles ayant obtenu au moins 60 points (y compris la note de forme) lors de l'évaluation technique verront leur offre financière évaluée entièrement.

Sigles :
APL : Association de Pouvoirs Locaux
CCT : Conseil des Collectivités Territoriales
IFCL : Institutions de Financement des Collectivités Territoriales
PTF : Partenaires Techniques et Financiers
UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UGP : Unité de Gestion de Programme

1.2. Liste des documents consultés

N°	Documents
1	Document de contribution de la DDC à la mise en œuvre du PRADEF/ CIEDEL - Mai 2020
2	Catalogue des livrables produits dans le cadre du programme régional d'appui à la décentralisation financière en Afrique de l'ouest /CCTUEMOA -Décembre 2024
3	Convention entre l'union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) le conseil des collectivités territoriales (CCT) et la confédération suisse
4	Manuel de suivi-évaluation du programme régional d'appui à la décentralisation financière en Afrique de l'ouest / Cabinet SEBBA Consulting - Décembre 2023
5	Liste des secrétaires permanents et directeurs exécutifs des associations des pouvoirs locaux (UEMOA) / Conseil des collectivités territoriales de l'UEMOA
6	Liste des point focaux/DATC
7	Les transferts financiers des états aux collectivités territoriales sans l'espace UEMOA sur la période 2017-2021/ CCT UEMOA -Mai 2024
8	Note de plaidoyer régional pour l'adoption des textes communautaires sur la décentralisation financière dans l'espace UEMOA/PRADEF
9	Livre blanc actualisé de la décentralisation financière dans l'espace UEMOA/ CCT UEMOA - Mai 2023
10	Synthèse du livre blanc actualisé de la décentralisation financière dans l'espace UEMOA/ CCT UEMOA – Mai 2023
11	Projet de directive n°…../…../cm/UEMOA portant décentralisation financière (des collectivités territoriales) dans l'espace UEMOA - Juillet 2022
12	Projet de règlement n° /…./cm/UEMOA portant création d'un mécanisme communautaire de financement des collectivités territoriales - Juillet 2022
13	Argumentaire sur le taux minimum de transfert des recettes fiscales des états membres de l'UEMOA aux collectivités territoriales /CCT UEMOA - Mai 2024
14	Note d'orientation stratégique et opérationnelle sur la mise en place d'un mécanisme communautaire de financement des collectivités territoriales de l'espace UEMOA/ Consultant M. Oumar WADE - 19 décembre 2024
15	Cartographie des expériences de mécanismes de financement existants – version finale/ CCT UEMOA - Décembre 2024
16	Cartographie des dispositifs de financement internationaux accessibles aux institutions de financement des collectivités locales (IFCL) / CCT UEMOA - Décembre 2024
17	Rapport d'identification des besoins prioritaires des institutions de financement des collectivités locales (IFCL) en matière de diversification de services et outils/ CCT UEMOA - Décembre 2024
18	Rapport de l'atelier Webinaire de présentation des types de services et outils innovants pouvant être exploités par les IFCL (output 2.2, livrable l.2.2.2.1) / CCT UEMOA
19	Redevabilité et engagement citoyen dans la gestion du patrimoine des CT : Gestion – Entretien – Maintenance du patrimoine BATI (GEM)/ CCT UEMOA - Décembre 2024
20	Plateforme d'information, de participation citoyenne et d'aide à la redevabilité CIVITAC/ CCT UEMOA - Décembre 2024

21	Engagement et participation citoyenne dans la gestion des affaires locales : Comité de contrôle et d'action publique / CCT UEMOA - Décembre 2024
22	Amélioration du déploiement des ressources et des services dans les collectivités territoriales : Dotations basées sur les performances des collectivités territoriales à travers un mécanisme d'évaluation des performances/ CCT UEMOA - Décembre 2024
23	Stratégie de développement économique local et de cohérence territoriale / CCT UEMOA - Décembre 2024
24	Renforcement de la maîtrise d'ouvrage public local : appui budgétaire sectoriel décentralisé / CCT UEMOA - Décembre 2024
25	Promotion d'une éducation scolaire inclusive de qualité dans les 13 communes des régions de Dosso, Zinder et Diffa – Vision Educative Communale / CCT UEMOA - Décembre 2024
26	Contribution des radios locales à la promotion et au renforcement de la redevabilité en matière de gestion des affaires et des ressources locales / CCT UEMOA - Décembre 2024
27	Participation citoyenne à la gestion des affaires locales : panel de contrôle citoyen / CCT UEMOA - Décembre 2024
28	Mobilisation des ressources et redevabilité : cellule de participation citoyenne (CPC) de Tessaoua / CCT UEMOA - Décembre 2024
29	Mobilisation des taxes municipales par la collaboration entre administration communale et administration coutumière / CCT UEMOA - Décembre 2024
30	Promotion de l'économie par les investissements territoriaux structurants : Inter collectivité Miniankala Fafo / CCT UEMOA - Décembre 2024
31	Promotion de la gouvernance locale par les investissements territoriaux structurants à travers la mise en place d'un système d'information fiable / CCT UEMOA - Décembre 2024
32	Mobilisation des ressources et de redevabilité : Guichet unique communal / CCT UEMOA - Décembre 2024
33	Mobilisation des ressources et redevabilité : Guichet unique dans la commune de Tessaoua / CCT UEMOA - Décembre 2024
34	Implication des groupements féminins dans le recouvrement de la taxe municipale dans la commune de Djirataoua / CCT UEMOA - Décembre 2024
35	Création des comités villageois de redevabilité dans la commune de Guidan Roumdji / CCT UEMOA - Décembre 2024
36	Promotion de la redevabilité pour une meilleure mobilisation des ressources internes dans la commune de Tanda / CCT UEMOA - Décembre 2024
37	Mise en place des comités de gestion des plaintes lors de l'exécution des investissements dans la commune de Falmey / CCT UEMOA - Décembre 2024
38	Exploitation du guide simplifié fiscalité locale par l'exécutif communal pour la mobilisation des ressources internes dans la commune de Tessaoua / CCT UEMOA - Décembre 2024
39	Forum Multi-acteurs sur la mobilisation des ressources internes dans la commune d'Issawane / CCT UEMOA - Décembre 2024

40	Organisation de sessions de redevabilité dans la commune de Mayahi / CCT UEMOA - Décembre 2024
41	Plateforme de participation citoyenne et du développement local ; ECO CONSCIENCE TV / CCT UEMOA - Décembre 2024
42	Promotion de la cohésion, de la paix et de l'économie locale en zones transfrontalières / CCT UEMOA - Décembre 2024
43	Plateforme pour la libre circulation des personnes et des biens / CCT UEMOA - Décembre 2024
44	Coopération transfrontalière et dynamique économique pour le renforcement des ressources financières locales : marché hebdomadaire de Tera / CCT UEMOA - Décembre 2024
45	Incontournable place du marché aux bétails de N'Togonasso Marché / CCT UEMOA - Décembre 2024
46	Financement des CT en zone d'insécurité : guichet sahel du Bénin et guichet contingence du Burkina / CCT UEMOA - Décembre 2024
47	Approche territoriale intégrée (ATI) pour la promotion de la cohésion, de la paix et de l'économie locale en zones transfrontalières / CCT UEMOA - Décembre 2024
48	Leadership féminin dans la gouvernance locale : engagement des femmes dans la mobilisation de ressources propres de la commune de Pelengana sous le leadership de madame le maire / CCT UEMOA - Décembre 2024
49	Participation citoyenne des femmes dans la conduite des affaires locales : Plaidoyer électoral / CCT UEMOA - Décembre 2024
50	Le digital dans la mobilisation des ressources : SYCOTAX au Burkina et YTAX au Sénégal / CCT UEMOA - Décembre 2024
51	Le digital dans la mobilisation des ressources : Système de gestion intégrée des données et archivage numérique des CT ivoiriennes (SYGIDAN-CTI) (/ CCT UEMOA - Décembre 2024
52	Promotion de la communication dans la gouvernance locale : les mercredis de la décentralisation / CCT UEMOA - Décembre 2024
53	Stratégie de collecte et de remontée des expériences inspirantes et bonnes pratiques en matière de décentralisation financière et de redevabilité / CCT UEMOA - Mai 2024
54	Capsule vidéo sur le guichet FADES SAHEL
55	Capsule vidéo sur le guichet unique informatisé
56	Chronogramme de réalisation des activités et du budget du Programme Régional d'Appui à la Décentralisation Financière version 07 – 09 - 2022
57	Chronogramme de réalisation des activités et du budget du Programme Régional d'Appui à la Décentralisation Financière version 07 – 04 - 2023
58	Chronogramme de réalisation des activités et du budget du Programme Régional d'Appui à la Décentralisation Financière version 15 - 02 - 2024
59	Rapport annuel des activités du programme de coopération transfrontalière locale et du programme régional d'appui à la décentralisation financière gestion 2021/ DDC - Mai 2022
60	Rapport d'activités 2023 / CCT UEMOA - Janvier 2024
61	Rapport d'activités au 31 décembre 2024 / CCT UEMOA - Janvier 2025
62	Rapport d'étape du PRADEF / CCT UEMOA

63	Rapport de backstopping N° 1 – Backstopping – Mission 2 / PARVEX Consult - Economie et territoire du 15 Juillet 2023
64	Rapport de backstopping N° 1 – Backstopping – Mission 3 / PARVEX Consult - Economie et territoire du 19 novembre 2023
65	Rapport de backstopping No 3 Backstopping – Mission 4 RAPPORT – PROVISOIRE /PARVEX Consult - Economie et territoire du 8 février 2024
66	Cinquième mission de backstopping en présentiel / PARVEX Consult - Economie et territoire d'Octobre 2024
67	Rapport de backstopping No 5 Backstopping – Mission 5 RAPPORT – PROVISOIRE / PARVEX Consult - Economie et territoire du 28 novembre 2024
68	Manuel de procedures du Fonds d'Appui au Développement des communes (FADEC), CONAFIL, juillet 2015.
69	Panorama Domaine de Gouvernance
70	Rapport de cadrage final de la mission d'opérateur externe chargé de la mise en œuvre du PRADEF-FMDV, Lumen Consulting et RIAFCO, août 2023
71	Plan stratégique 2025-2029 du CCT-novembre 2024.

1.3. Liste des personnes interviewées - internal only

- **Liste des personnes interviewées au Burkina Faso**
- **Liste des personnes interviewées au Mali**
- **Liste des personnes interviewées au Bénin**
- **Liste des personnes interviewées dans les autres pays**

TABLE DES MATIÈRES

DISCLAIMER ..... **III**
REMERCIEMENTS ..... **IV**
LISTE DES SIGLES ET DES ACRONYMES ..... **VI**
LISTE DES GRAPHIQUES ..... **VII**
LISTE DES TABLEAUX ..... **VIII**
RÉSUMÉ ÉXÉCUTIF **1**
INTRODUCTION GÉNÉRALE **7**
I. LE PRADEF : PRESENTATION, OBJECTIFS ET METHODOLGIE DE L'EVALUATION DU PROGRAMME **9**
1.1. Présentation du PRADEF 9
1.2. Objectifs et résultats attendus de l'évaluation 12
1.3. Approche méthodologique 13
II. ANALYSE DES RÉSULTATS DE L'EVALUATION **17**
2.1. Pertinence du programme 17
2.2. Cohérence du programme 19
2.3. Efficacité du programme 20
2.4. L'efficience du programme 31
2.5. Effets du programme 36
2.6. Durabilité du programme 38
2.7. Additionnalité communautaire du programme 39
2.8. Qualité à l'entrée du programme 40
2.9. Leçons apprises du programme 41
III. ENJEUX, ACTIONS PORTEUSES DE CHANGEMENT ET RECOMMANDATIONS EN CAS DE POURSUITE D'UN APPUI A LA DECENTRALISATION FINANCIERE. **44**
3.1 Enjeux de la décentralisation financière dans le contexte actuel des pays de l'UEMOA. 44
3.2 Actions porteuses de changement 46
3.3 Risques et mesures de mitigation 47
3.4 Recommandations aux parties prenantes 48
3.4.1 Recommandations à la DDC 48
3.4.2 **Recommandations à l'UEMOA** 50
3.4.3 Recommandations au CCT 51
CONCLUSION GÉNÉRALE **52**
ANNEXES **54**
1.1. TDR de l'évaluation 54
1.2. Liste des documents consultés 62
1.3. Liste des personnes interviewées 66