



© MUNIWASH : ATELIER ISI AVEC LES MUNICIPALITES – ABENGOUROU – CÔTE D'IVOIRE

PROJET EAU, ASSAINISSEMENT ET HYGIÈNE DES MUNICIPALITÉS EN AFRIQUE DE L'OUEST MuniWASH

L'ÉVALUATION DES CAPACITÉS, UNE ÉTAPE CLÉ DU PROCESSUS
D'AMÉLIORATION DES PERFORMANCES DES MUNICIPALITÉS

RÉSUMÉ

L'Activité Eau, Assainissement et Hygiène des Municipalités en Afrique de l'Ouest (MuniWASH) financé par USAID fournit un appui technique pour améliorer la gouvernance et la gestion des services municipaux

d'eau et d'assainissement dans 16 communes cibles du Bénin¹ et de la Côte d'Ivoire². Pour servir de cadre de référence au programme de renforcement des capacités des municipalités, le projet MuniWASH met à la disposition de ces municipalités cibles, un outil d'aide à la gouvernance dénommé l'indice de Renforcement Institutionnel (*Institutional Strengthening Index -ISI* en anglais).

Cet outil se déploie suivant un processus en trois étapes clés comme suit :

1. La première étape consiste pour les municipalités faire une auto-évaluation des performances en matière de fourniture des services aux administrés.
2. Les municipalités utilisent les résultats de cette auto-évaluation pour formuler un Plan de Renforcement Institutionnel (Institutional Strengthening Plan (ISP) en anglais) afin de combler les lacunes identifiées.
3. Enfin, les municipalités mettent en œuvre l'ISP pour une meilleure performance des services.

Au cours de la mise en œuvre de cette phase d'évaluation initiale, les leçons apprises ont révélé des déficiences au niveau organisationnel et réglementaire, ainsi qu'en matière de planification, d'engagement citoyen, de gestion des données, et autres. Ces leçons font l'objet de la présente note d'apprentissage.

INTRODUCTION

En février 1990, la Conférence des Forces Vives de la nation a défini le projet de gouvernement béninois d'accorder aux communes, une plus grande autonomie juridique et financière³. Parallèlement, en Côte d'Ivoire, conformément à la législation en vigueur⁴, sur le transfert et la répartition des pouvoirs de l'Etat aux collectivités locales, la gestion des politiques publiques, a combiné des mécanismes de gouvernance avec les principes directeurs de transparence, responsabilité et de l'efficacité de l'action publique en s'appuyant sur les « budgets-programme ».

La bonne gouvernance locale améliore considérablement les performances de l'organisation et la satisfaction des citoyens. Elle rapproche également les administrateurs des administrés et renforce la confiance mutuelle.

Toutefois, le processus de transfert des pouvoirs du gouvernement central au niveau local présente des insuffisances institutionnelles, réglementaires, techniques, et financières. Ces insuffisances en matière de gouvernance ralentissent le développement local et limitent la capacité des municipalités à fournir des services efficaces et efficients aux citoyens..

PRÉSENTATION DE L'OUTIL ISI

¹ **Municipalités cibles au Bénin** : Abomey-Calavi, Allada, Aplahoué, Avrankou, Cotonou, Bohicon, Sô-Ava

² **Municipalités cibles en Côte d'Ivoire** : Abobo, Abengourou, Bouaké, Gagnoa, Soubré, San Pédro, Yamoussoukro, Yopougon

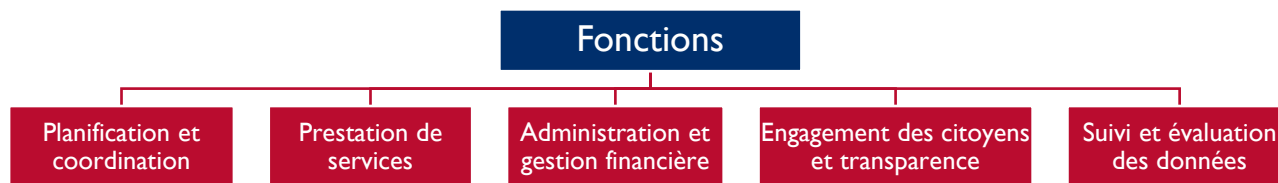
³ Loi 97-029 du 19 janvier 1999, relative à l'organisation des communes en République du Bénin

⁴ Loi n° 2014-451 du 5 août 2014 portant orientation de l'organisation de l'administration territoriale en Côte d'Ivoire

L'ISI, est un outil d'évaluation des performances organisationnelles d'une entité/structure. Il vise à évaluer les forces et les faiblesses d'une organisation au moyen d'une grille de notation allant de la note 1 à la note 4. Les organisations sont notées en fonction de leurs performances dans des domaines clés que sont : 1- Planification et Coordination, 2- Prestation de services, 3-Administration et gestion financière, 4- Engagement citoyen et transparence, 5-Suivi et évaluation des données. Les résultats de cette évaluation sont ensuite utilisés pour formuler un plan de renforcement des capacités afin de combler les lacunes révélées par cette autoévaluation.

La note de (un) signifie que la capacité évaluée est très peu en place et qu'un soutien important est nécessaire pour améliorer cette capacité. La note de (quatre) indique que la capacité est entièrement en place et qu'aucun soutien supplémentaire n'est nécessaire pour l'améliorer. L'outil ISI a été adapté au contexte du projet pour évaluer les capacités des municipalités dans cinq domaines fonctionnels.

Chacune des cinq fonctions correspond à cinq capacités pour évaluer la performance. Ces fonctions et capacités sont présentées ci-après :



Les fonctions sont évaluées sous le prisme d'une progression de capacités :



Présentation de la matrice de l'outil ISI

PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE DE L'OUTIL ISI

La mise en œuvre de l'outil ISI est divisée en trois phases : la phase de l'auto-évaluation et de notation, la phase d'élaboration du plan de renforcement des capacités -appelé Plan de Renforcement Institutionnel (PRI), et la phase de mise en œuvre et suivi du PRI. L'exécution de la première phase d'évaluation et de notation peut s'articuler autour de trois sessions suivantes :

1. Avant l'atelier d'auto-évaluation

Séance d'information et de cadrage : Afin d'assurer le succès de l'ISI, l'équipe du projet USAID MuniWASH a expliqué le processus d'auto-évaluation, en répondant aux appréhensions des participants tout en précisant qu'il ne s'agit ni d'un concours ni d'un audit. Le personnel des municipalités était assuré que le but de l'évaluation ne visait pas à identifier les faiblesses du personnel individuel mais plutôt à évaluer le fonctionnement de l'organisation dans son ensemble dans les domaines fonctionnels clés.

2. Pendant la mise en œuvre de l'auto-évaluation

Journées de l'atelier : Dans toutes les communes cibles du Bénin et de la Côte d'Ivoire, l'atelier de deux

jours a réuni les élus (maires et conseillers), les agents et responsables des services municipaux. Dans certaines communes, des directeurs régionaux des structures déconcentrées de l'Etat en charge de la gestion du secteur de l'eau, de l'hygiène et de l'assainissement, ainsi que les faïtières des communes (ANCB au Bénin et UVICOCI en Côte d'Ivoire⁵), ont participé aux ateliers. L'auto-évaluation a consisté en l'exposition des fonctions à évaluer, suivie d'échanges orientés par le facilitateur afin de parvenir à un consensus sur les notes à attribuer par les participants eux-mêmes.

3. Après l'atelier d'auto-évaluation

Analyse de la grille de notation et choix des priorités : Au terme du processus d'auto-évaluation, les participants ont classé les performances et ont priorisé les domaines de renforcement des capacités. Les notes ont donné les trois types de résultats suivants :

1. La municipalité n'avait aucune capacité dans ce domaine, et il était nécessaire que MuniWASH apporte un soutien technique.
2. La municipalité avait une certaine capacité, mais avait besoin d'un soutien technique supplémentaire de MuniWASH.
3. La municipalité était compétente dans le domaine et n'a pas besoin de soutien de la part du projet.

RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION

Bénin

Sur une échelle d'évaluation de 1 à 4, la note de performance globale des municipalités varie de 1,2 à 1,7. Aucune des municipalités n'a pu atteindre 2, ce qui indique qu'il y a des insuffisances à combler en matière de capacités. Ces insuffisances vont de la méconnaissance des règles et des lois encadrant le secteur Eau, Hygiène et Assainissement, au manque de planification, l'utilisation des documents stratégiques et programmatiques obsolètes au niveau municipal, en passant par l'absence d'équipements et de technologies adéquats, des profils de postes inadaptés, un personnel insuffisant, ainsi qu'une faible politique de rétention des talents. En outre, le genre et l'inclusion sociale ont été intégrés comme une fonction transversale aux cinq fonctions évaluées avec l'outil ISI dans les deux pays. Ce qui a permis de révéler que la volonté des municipalités de promouvoir le genre et l'inclusion sociale est freinée par le manque de politique cohérente et de ressources pour soutenir les actions en faveur de la promotion du genre au niveau de la gouvernance municipale.

TABLEAU DES SCORES GLOBAUX PAR MUNICIPALITÉ AU BÉNIN

Municipalités	Abomey-Calavi	Allada	Aplahoué	Avrankou	Cotonou	Bohicon	So-Ava
Score	1.4	1.4	1.6	1.4	1.6	1.2	1.2

Côte d'Ivoire

Sur une échelle d'évaluation de 1 à 4, la performance des services municipaux varie de 1,2 à 1,6. Ce niveau de performance reflète une situation caractérisée par (1) un personnel municipal disproportionné par rapport à la

⁵ ANCB – Association Nationale des Communes du Bénin
UVICOCI – Union des Villes et Communes de la Côte d'Ivoire

taille de la population des communes ; (2) des compétences insuffisantes pour les fonctions de planification, de coordination et de coopération des services Eau, Hygiène et Assainissement ; (3) l'absence de manuels de procédures pour orienter les services ; (4) de faibles niveaux d'inclusion sociale et de participation citoyenne ; (5) des équipements inadéquats pour les défis technologiques ; et (6) l'absence d'un système opérationnel de suivi et de gestion des données.

TABLEAU DES SCORES GLOBAUX PAR MUNICIPALITÉ EN CÔTE D'IVOIRE								
Municipalités	Abobo	Abengourou	Bouaké	Gagnoa	Soubré	SanPédro	Yamoussoukro	Yopougon
Score	1.2	1.4	1.6	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3

PROPOS RECUEILLIS DES PARTICIPANTS

Bénin

Mme ALLADATIN Eménique, Assistante WASH à l'Association Nationale des Communes du Bénin : "J'ai une très bonne impression au vu de la qualité des débats. C'est une vraie satisfaction."

TCHABI Wilfried, représentant de la Direction Générale des Collectivités Locales : "L'ISI est un outil que je ne connaissais pas. C'est un véritable sentiment de satisfaction pour moi. J'espère que cet outil sera également mis en œuvre dans d'autres communes du Bénin qui ne sont pas partenaires de MuniWASH"

Côte d'Ivoire

"Korotoum Diomande, adjoint au maire de la municipalité de Bouaké : "Dans le cycle de vie d'une organisation, il est bon pour le directeur et le personnel de marquer des pauses et de réfléchir à leurs performances. Sommes-nous sur la bonne voie, faisons-nous ce qu'il faut ? C'est tout cela qu'est l'ISI."

Valentin Boni, maire adjoint, municipalité de Gagnoa : "L'exercice a mis en évidence nos faiblesses. Nous allons nous appuyer sur elles pour améliorer les services municipaux."

LEÇONS APPRISSES

L'atelier d'évaluation des performances des municipalités cibles au moyen de l'outil ISI a permis à l'équipe d'apprendre tout au long de ce processus. Certains enseignements tirés de la mise en œuvre de l'autoévaluation sont listés ci-après :

- **De la compréhension de l'outil et de son adaptation**

Pour que les municipalités continuent à appliquer l'ISI au-delà de la durée du projet, elles ont besoin de facilitateurs qualifiés. Il est essentiel que l'animateur de l'atelier, garant de la qualité des échanges, maîtrise l'ensemble du mécanisme de déploiement du questionnaire intégré à l'outil ISI (fonctions, , capacités). En plus, le facilitateur doit avoir une solide connaissance du secteur eau et assainissement, mais également du fonctionnement de la gouvernance locale pour mieux orienter les discussions. En réponse à cela, MuniWASH devrait former des facilitateurs pour pérenniser l'outil au-delà de la durée du projet.

- **Engagement des parties prenantes**

Pour obtenir une forte participation des acteurs, il est nécessaire de faire le lien entre les besoins techniques et la volonté politique lors d'une discussion en face à face et d'obtenir un consensus à l'issue des échanges. De même, les interactions entre les participants ont montré une faible collaboration entre

les responsables des services déconcentrés de l'État chargés de la gestion du secteur de l'eau, de l'hygiène et de l'assainissement et les acteurs municipaux. Par ailleurs, pour créer les conditions d'échanges fructueux, il est primordial d'assurer une bonne représentativité des participants, tant du personnel technique de l'administration communale que des élus locaux.

- ***De l'identification des forces et faiblesses après l'auto-évaluation***

Les municipalités perçoivent l'outil ISI comme un véritable reflet de leur niveau de performance. Comme l'affirment les parties prenantes, cet outil leur permet de mettre en évidence leurs propres forces et faiblesses à travers l'évaluation, ce qui permet d'identifier les actions pertinentes pour combler ces lacunes. L'utilisation d'une approche participative lors de l'auto-évaluation est fondamentale pour faciliter l'appropriation de l'outil par les participants. Toutefois, le questionnaire doit être reformulé pour assurer la compréhension des participants afin d'améliorer la qualité des échanges.

- ***Sur l'analyse de la performance des systèmes d'eau, d'hygiène et d'assainissement au niveau municipal***

L'outil ISI a démontré que les défis organisationnels des municipalités dites grandes (y compris les capitales) et des petites municipalités sont similaires en matière de gestion des services d'eau, d'hygiène et d'assainissement. a

Parmi les similitudes, on peut noter les points suivants

- En dehors des communes d'Abobo et de Yopougon, qui disposent d'un réseau d'assainissement collectif, l'assainissement autonome est la gestion des eaux usées la plus utilisée par les ménages.
- Le marché des services liés aux boues de vidange n'est pas très dynamique en dehors des villes d'Abidjan et de Bouaké.
- La majorité des communes ciblées ne disposent pas de stations de traitement adéquates en dehors de San Pedro et Bouaké.
- La réglementation des produits et services d'assainissement est insuffisante

CONCLUSION

La municipalité est une extension de l'action de l'État central en matière de décentralisation. La municipalité ne sert pas seulement les citoyens ; elle les intègre comme coproducteurs des services auxquels elle doit fournir une qualité gage de sa performance organisationnelle.

La décentralisation est une réforme politique visant un transfert de compétences du niveau central vers le niveau local. A travers ce mécanisme, les municipalités sont propulsées aux commandes de l'axe fondamental du développement local. Cette forme de gouvernance locale nécessite de placer la participation citoyenne au cœur de la gestion des affaires publiques de la collectivité. C'est en cela que l'outil de renforcement institutionnel est un instrument critique pour les municipalités qui doivent s'en approprier afin d'évaluer selon une périodicité donnée l'offre de service pour se rendre compte du niveau de performance ou de leur contre-performance et d'en tirer les leçons pour des améliorations.

BIBLIOGRAPHIE

Loi 97-029 du 19 janvier 1999, relative à l'organisation des communes en République du Bénin,

Loi n° 2010-44 portant gestion de l'eau en République du Bénin

Loi n° 98-755 du 23 décembre 1998 relative au code de l'eau ivoirien

Décret n° 86-08 du 14 janvier 1986 relatif à la réglementation des travaux d'assainissement en milieu urbain en Côte d'Ivoire

Loi 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier au Bénin

Loi n°2014-451 du 5 août 2014 portant orientation de l'organisation de l'administration territoriale en Côte d'Ivoire

La loi n° 2012-1128 portant organisation des collectivités territoriales, qui régit les collectivités territoriales et étend aux régions le contrôle a priori qui ne s'appliquait auparavant qu'aux communes de Côte d'Ivoire.

Loi 2003-208 du 07 juillet 2003 portant transfert et répartition des compétences de l'Etat aux Collectivités territoriales en Côte d'Ivoire

Clause de non-responsabilité

Ce document d'apprentissage est rendu possible grâce au soutien du peuple américain par le biais de l'USAID. Le contenu est sous la seule responsabilité de MuniWASH et ne reflète pas nécessairement les vues de l'USAID ou du Gouvernement des États-Unis.