

APRES LA FORMATION, QUELLES PRATIQUES ET QUELS CHANGEMENTS CHEZ LES ELUS LOCAUX ?

Des élus prêts à servir leur commune malgré l'absence de moyens

Le processus de décentralisation aux Comores se poursuit avec la participation active des acteurs locaux et partenaires pour la rendre effective. La mise en place des « délégations spéciales », chargées d'administrer temporairement les 54 communes sur les trois îles, ouvre la voie à des élections communales possibles au cours du premier trimestre 2015. La gouvernance locale est de plus en plus convoitée par toutes les catégories sociales qu'elles soient politiques, techniciennes ; même les hommes d'affaires s'y intéressent. Depuis, trois lois encadrant cette décentralisation ont été votées et promulguées mais la mise en pratique de celles-ci demeure encore d'actualité. Le transfert des compétences dévolues aux communes reste encore une question à résoudre. Les communes ne sont pas prêtes à prendre en charge leur bon fonctionnement d'autant que certains préalables et indispensables à la bonne marche d'une collectivité locale, sont encore insuffisamment maîtrisés.

Aussi, dans son programme Développement Local baptisé « **Mayendeleyo ya mikowani** » en langue nationale, Maeеча a prévu un volet formation des acteurs locaux (élus et acteurs de la société civile) sur les notions et pratiques de la décentralisation et du développement local. Pour les élus, cette formation vise à les appuyer dans le renforcement de leurs capacités en la matière pour favoriser la concertation et la démocratie locales et par là même, la bonne gouvernance. Les ressources humaines d'une commune constituent la pierre angulaire dans la réussite des réformes sur la décentralisation, une grande partie les élus locaux des communes de Mitsamiouli et de Nyumakomo a donc bénéficié d'une formation associée à une réflexion collective sur la décentralisation et le développement local.

Une formation pour construire le développement local ensemble

A Mitsamiouli, la formation a été réalisée du 12 au 14 juin 2013 et à Nyumakomo du 29 au 31 mai 2013. Elle a été répartie en 5 phases selon les thématiques suivantes :

- Les principes et lois de la décentralisation ;
- Le fonctionnement des collectivités locales ;
- Les principes et acteurs du développement local ;
- La concertation dans le développement local ;
- Le financement du développement local.

Elle a été animée par l'équipe Maeеча (La RP, les deux animateurs avec l'appui de l'assistant technique et du directeur de Maeеча). Les bénéficiaires sont les élus composés du maire, de ses adjoints et des conseillers municipaux dont les chefs des villages constituant la commune. Chaque membre de l'équipe assurait une partie de la formation parfois en co-animation avec ses collègues.



Les participants sont appelés à faire des travaux pratiques destinés à construire peu à peu la démarche et l'état d'esprit qu'ils souhaitent donner au programme, à participer à des animations ludiques et vivantes afin de faciliter la compréhension des notions. Des études des cas liées à leur vie quotidienne ont été réalisées pour chaque thématique ; ce qui a permis aux participants de s'exprimer librement et de donner leur point de vue de façon à enrichir le débat. Enfin, chacun d'entre eux a pu bénéficier d'un rapport de formation comprenant les modules de formation enrichis des éléments qui en sont ressortis, et d'autres supports destinés à améliorer leur pratique de travail au quotidien.

Objectifs : formation et appropriation

Les objectifs poursuivis par cette formation étaient les mêmes dans les deux communes ; que les élus :

- 1) comprennent les notions clés et le cadre législatif de la décentralisation ;
- 2) réfléchissent sur leur rôle, leurs liens avec les autres acteurs locaux, le fonctionnement actuel des collectivités locales et la façon de l'améliorer ;
- 3) réfléchissent sur des dispositifs de concertation et de mobilisation de ressources financières adaptés. A terme, ces objectifs leur permettront de mieux cerner les concepts liés à la décentralisation, au développement local et à la concertation.

Au-delà de des résultats « palpables », de la théorie à la pratique, quel changement induit ?

Qualitativement, les participants ont acquis des connaissances qui leur permettent de partager et d'expliquer à d'autres, les lois sur la décentralisation, le fonctionnement d'une commune et le dispositif de concertation et de développement local adapté à leur commune. Ils ont le sentiment d'être en avance par rapport aux autres communes qui ne bénéficient pas d'un tel programme. La participation active des élus montre aussi un engouement et une prise de conscience de la bonne gouvernance.

Pour le reste, à Nyumakomo, 22 participants sur 24 se sont présentés soit un taux de présence de 92% tandis qu'à Mitsamiouli, 20 participants sur 25 ont pris part à cette formation sur les 3 jours soit un taux de présence de 80%.

Avant la formation, les élus locaux, au premier rang desquels les maires, ignoraient même jusqu'à certaines de leurs attributions. Depuis, ils appréhendent bien mieux l'ampleur de leurs missions et responsabilités. Par exemple, l'un des maires n'avait pas saisi que ses adjoints n'ont pas d'attributions spécifiques et qu'il lui revient donc de leur déléguer des attributions afin de mieux faire fonctionner la mairie. Par ailleurs, chacun de ses adjoints pouvait se comporter comme maire à la place du maire. En effet, un adjoint pouvait signer des documents administratifs ou une autorisation de manifestation à caractère public sans tenir informer le maire ou sans que ce dernier le lui ordonne. De même, ce maire ignorait qu'il lui était interdit d'exercer une activité salariée pour le compte de sa commune. Après la formation, ce-dernier a donc compris que ses adjoints n'ont pas de rôle précisément défini, mais que c'est à lui de le leur déléguer par arrêté : *« La formation dispensée aux élus a été pour nous a double-tranchant »*, témoigne un adjoint au maire. *« Avant la formation, l'on pouvait se permettre de signer des actes pour ordre du maire sans qu'il en soit informé et les choses allaient vite sans que le maire ne s'en plaigne. Et maintenant qu'il a compris son pouvoir de délégation, les actes doivent désormais passer par lui ou bien, il nous ordonne de les accomplir »*. Ce qui, selon lui, contribue à une certaine lenteur administrative.

En réalité, malgré une meilleure compréhension du maire quant à son pouvoir de délégation, en pratique, ce-dernier n'a pas opéré de répartition claire des tâches vis-à-vis de ses adjoints. De même, les acquis de la formation ne l'ont pas empêché de se mettre dans en conflit d'intérêt mêlant ses affaires privées à sa mission de service public.

Aussi, pour ce qui est du fonctionnement même des mairies, malgré la bonne volonté des uns et des autres, peu de choses ont bougé essentiellement faute de moyens humains, matériels et financiers. Toutefois, certaines pratiques, la concertation locale particulièrement, se sont tout de même améliorées. La mairie du Nyumakomo, par exemple, était essentiellement gérée par le maire seul ; les adjoints – dont l'un convoitait le fauteuil de maire et contrecarrait systématiquement les positions de ce-dernier – et les conseillers ne s'intéressaient que très peu aux rares activités de la mairie. Ils boudaient même les réunions puisque finalement aucune session communale n'a pu réellement avoir lieu au sein de cette mairie. « *Le fonctionnement de la mairie avant que Maeеча n'intervienne n'était pas bien organisé. Actuellement, on se sent beaucoup plus utile dans la mesure où nous travaillons tous avec un cadre de concertation représentant toutes les catégories de la population. Les décisions sont prises de manière collégiale et avec l'implication et la concertation de la plupart des élus.* », a témoigné le maire du Nyumakomo.

Ainsi, en général, les sessions communales prévues par la loi ne se tiennent pas encore – puisque seule l'une des deux communes a pu organiser une session du conseil communal – mais des réunions sont organisées et convoquées par le maire. Ces réunions sont suivies par un procès-verbal signé et une liste de présence est archivée dans les classeurs de la mairie. Une petite avancée mais significative dans la mesure où, auparavant, les réunions et délibérations ne laissaient aucune trace dans les archives de la mairie donc, difficile de connaître les décisions prises pendant une période déterminée.

Un autre aspect, et non des moindres est la vision communale naissante dans l'esprit des élus. En effet, la formation s'est voulue très participative en amenant les élus à questionner concrètement leurs pratiques, leurs forces et leurs faiblesses en matière de vivre ensemble et de compréhension mutuelle à l'échelle de toutes les localités. Les échanges ont permis à celles se sentant marginalisées de la gestion de la commune et de la concertation, d'exprimer leurs ressentis et préoccupations. Et d'un autre côté, ils ont amené les bureaux communaux à prendre conscience de l'importance d'un équilibre dans la prise de décision locale dans la perspective du renouvellement de leur mandat de façon démocratique lors des prochaines élections communales. Si les villages ont encore une forte identité, les intérêts de la commune dans son ensemble commencent à être pris en compte.

Les leçons apprises

De cette première expérience de formation, les élus ont tiré les leçons suivantes :

Ils ont pris conscience de la nécessité d'impliquer toutes les parties prenantes au DL de la commune :

Ils ont appris et compris que la concertation est primordiale dans un cadre communal : pour la réussite de leur mission, tous les acteurs et toutes les localités doivent être représentés au sein d'un espace de concertation au-delà du fait que la répartition des sièges doit tenir compte de la loi sur la décentralisation. Ainsi, la fonction de premier adjoint dans la commune de Mitsamiouli a été retirée à la localité de Mitsamiouli, chef-lieu et ville emblématique, au profit de la localité de Ndzaouze qui boudait son manque de considération dans la prise de décision locale en tant que 2^{ème} localité de la commune. Aujourd'hui, le tir a

été rectifié et Ndzaouze est de plus en plus engagée dans le processus de concertation au sein de la commune.



Ils ont pris conscience du leadership nécessaire face à un cadre de concertation dynamique :

Au départ, les élus affichaient une certaine distance face à la mise en place du cadre de concertation qu'ils voyaient, avec méfiance, comme un contre-pouvoir. Après la formation et au fur et à mesure de la pratique de leur mission de développement local, ils ont compris l'importance de se positionner comme leaders dans les travaux du cadre de concertation pour en maîtriser les aspects et afficher leur prise de responsabilité.

Ils ont gagné en estime et en confiance en soi :

Ils se sentent capables de porter ce modèle de concertation et de démarche de développement local ainsi que ce qu'ils ont appris à l'issue de la formation aux autres communes de l'archipel. Cette démarche est capitale dans la mesure où ils sont les seuls parmi les 54 communes à bénéficier d'une telle expérience.

Les principaux conseils que l'on donnerait à d'autres pour que la formation induise un changement :

1) Construite une formation taillée sur mesure :

Envisager une formation basée sur un diagnostic communal ; connaître les personnes qui vont y participer, leurs profils et surtout l'état de la concertation. Adapter les outils de formation au contexte local et à la langue nationale ; cela constitue un atout dans la compréhension de l'ensemble des acteurs.

2) Envisager une démarche participative :

La formation doit être une réflexion collective pour finir de construire ensemble la démarche du programme et les principales activités. Il est important de faire en sorte que les participants puissent donner leur point de vue et les emmener à contribuer et à enrichir les débats.

3) Mettre en place un dispositif de suivi :

Mettre en place un dispositif de suivi des participants, en pratique, après les formations afin de mesurer le changement opéré et adapter l'accompagnement si besoin. Il est important de se faire une idée sur le nombre de personnes qui sont motivées à mettre en pratique les connaissances acquises afin de les accompagner dans cette démarche.

4) Accompagner davantage les élus résistants au changement :

Echanger et dialoguer avec les élus qui se désintéressent ou qui sont démotivés afin de ne pas les laisser de côté mais plutôt les encourager à participer activement dans les travaux afin de les convaincre du bien-fondé de la démarche. Ceci peut constituer un handicap pour les autres élus impliqués activement dans le processus.