

*Liens entre la décentralisation et la  
coopération décentralisée au Mali*

*Hamadoun Bocar Cissé  
Souleymane Idrissa Maiga  
Stan Bartholomeeussen*

*Document de réflexion ECDPM n° 6*

Le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) est une fondation indépendante créée en 1986.

L'ECDPM vise à améliorer la coopération internationale entre l'Europe et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). À cette fin, le Centre favorise le renforcement des capacités requises pour gérer les politiques de développement, encourage le dialogue entre les pays ACP et l'Europe, fournit des informations et procure des structures permettant d'échanger les connaissances.

Le Centre s'est fixé un objectif double :

- renforcer les capacités institutionnelles des acteurs publics et privés des pays ACP pour gérer les politiques de développement et la coopération internationale ;
- améliorer la coopération entre partenaires du développement en Europe et dans le Sud.

Disposant d'un effectif limité, le Centre coopère avec d'autres organismes, des institutions partenaires et des personnes de référence pour l'élaboration et la mise en œuvre de ses activités.

Les documents de réflexion de l'ECDPM font le point sur les activités en cours au Centre européen de gestion des politiques de développement. Ils sont distribués parmi des personnes de terrain, des chercheurs et des décideurs politiques dont les commentaires sont les bienvenus. Les documents de travail ne sont pas officiellement publiés ; leur distribution est limitée. Pour tout commentaire, suggestion et demande d'exemplaires supplémentaires, prière de s'adresser à l'auteur, à l'adresse indiquée au dos de la couverture. Les opinions exprimées n'engagent que leur auteur, et non nécessairement l'ECDPM ou ses partenaires.

**Information: Jacquie Dias, Onze Lieve Vrouweplein 21, NL-6211 HE Maastricht, Pays-Bas,  
E-mail: [info@ecdpm.org](mailto:info@ecdpm.org), Fax: (31)-(0)43-350 29 02, <http://www.ecdpm.org>**

# **Liens entre la décentralisation et la coopération décentralisée au Mali**

Hamadoun Bocar Cissé  
Souleymane Idrissa Maiga  
Stan Bartholomeeussen

Août 1999

Ce document a été rédigé à la demande de l'ECDPM, avec l'aide financière de la Commission européenne. Les opinions exprimées sont celles des trois auteurs et n'engagent pas nécessairement l'ECDPM ni la Commission.

## Résumé

Le Mali s'est engagé dans un processus de décentralisation ambitieux et fragile. Ambitieux, parce que la décentralisation est envisagée comme une priorité politique de premier ordre, impliquant un réel transfert de pouvoirs, de responsabilités et de moyens financiers à des autorités locales démocratiquement élues, pouvant jouer un rôle moteur dans la promotion d'un développement local durable. Fragile, parce que la réussite du processus dépend de toute une série de facteurs, tels que la participation de tous les acteurs concernés, la disponibilité de ressources humaines et financières, l'enracinement d'une pratique démocratique dans la gestion du développement local, le renforcement des capacités, etc.

La décentralisation interpelle la communauté internationale des bailleurs de fonds à revoir tant le contenu que les procédures d'acheminement de leur assistance. Les acteurs traditionnels évoluant sur le terrain (par exemple les ONG du Nord) sont également invités à composer avec la présence des nouvelles communes et à développer des synergies entre leurs appuis à la base et le processus de décentralisation.

Dans ce contexte, l'étude présente, qui fait partie d'un programme de recherche comparatif (incluant des études de cas similaires au Mozambique et au Ghana), explore les réponses stratégiques que la coopération Mali-UE pourrait donner aux défis posés par la décentralisation. En principe, la coopération européenne dispose d'atouts importants en la matière. Le programme indicatif national (8<sup>e</sup> FED) fait de l'appui à la décentralisation un des axes prioritaires d'intervention (à la hauteur de 20 à 25 % de l'enveloppe globale). En outre, la Convention de Lomé permet d'innover dans « les modes de faire » par le biais de l'approche de la coopération décentralisée. Les principes directeurs de cette démarche (c'est-à-dire la participation active de toutes les familles d'acteurs ; la recherche de nouveaux partenariats public-privé ; la délégation de responsabilités de gestion ; le choix d'une approche « processus » et la priorité donnée au renforcement des capacités) sont parfaitement adaptés aux exigences d'un appui stratégique au processus de décentralisation.

Les consultations sur le terrain montrent toutefois que le potentiel de la démarche de coopération décentralisée en appui au processus de décentralisation demeure largement sous-utilisé au Mali. Il n'existe pas encore de véritable programme de coopération décentralisée et les autres formes d'appuis financiers de l'UE par le FED (par exemple le programme microréalisations) ou les lignes budgétaires (par exemple, le cofinancement ONG) ne s'articulent pas encore très bien avec la nouvelle donne de la décentralisation et avec l'émergence des communes comme acteurs du développement local.

Une évolution semble cependant en cours. Le rapport présente et analyse les changements d'attitude, de stratégies et de méthodes d'intervention qui se manifestent parmi les différents acteurs sur le terrain et assurent une meilleure articulation entre décentralisation et développement local.

En guise de conclusion, le rapport identifie quelques options stratégiques pour la coopération européenne au Mali en matière de processus de décentralisation. Parmi les priorités figurent l'appui aux structures chargées de la coordination et de la mise en œuvre de la décentralisation (y compris l'association des maires), le soutien aux initiatives de réflexion ou de concertation entre différentes familles d'acteurs, l'appui financier aux programmes d'investissements des communes et éventuellement aux budgets de fonctionnement, la promotion d'actions conduites conjointement par différentes familles d'acteurs à l'échelon local (par exemple ONG et autorités locales) et une adaptation progressive des microréalisations au nouveau paysage institutionnel.

## Introduction

Au cours des dernières années, plusieurs États africains ont initié un processus de décentralisation politique et administrative visant à rapprocher le développement des citoyens tout en redéfinissant le rôle de l'État. Ce dernier, au lieu de contrôler, doit jouer un rôle de partenaire et faciliter les tâches des autorités locales et du marché dans la prestation de services essentiels aux citoyens. Ce processus de décentralisation représente donc un grand potentiel en termes de développement, mais il convient toutefois d'être conscient de la grande complexité et fragilité de la décentralisation.

Les bailleurs de fonds également se retrouvent devant de nouveaux défis. Ils sont en effet amenés à reconsidérer tant le contenu de leur aide que les procédures d'acheminement de cette assistance. Il s'agit d'élaborer une stratégie globale vis-à-vis des processus de décentralisation, et de faire des choix clairs.

Pour l'Union européenne, la Convention de Lomé permet, en théorie, de fournir ce type de soutien stratégique en utilisant l'approche de la coopération décentralisée en vue d'impliquer directement une grande variété d'acteurs sociaux et économiques dans l'établissement et la mise en œuvre de programmes de développement. En pratique toutefois, il s'avère que le potentiel offert par cette approche reste largement inexploité, indiquant une interaction limitée entre la décentralisation et la coopération décentralisée.

Dans ce contexte, le Centre européen pour la gestion des politiques de développement (ECDPM, European Centre for Development Policy Management) et la Commission européenne ont pris l'initiative d'une étude comparative pratique à court terme dans trois pays d'Afrique, dont le Mali, sur les éventuels liens entre la décentralisation et la coopération décentralisée aux termes de la Convention de Lomé.

Le présent document a été établi en commun à la fin d'une mission effectuée au Mali du 6 au 16 juillet par les deux experts maliens et un expert belge associé à l'ECDPM. Les experts maliens ont continué leurs visites sur le terrain dans la région de Kayes du 20 au 23 juillet 1998. Cette étude est basée sur un examen limité de documents et principalement sur des entretiens avec des acteurs clés à Bamako et des responsables au niveau local (voir listes en annexe) dont certains ont été élus nouveaux maires de leur ville aux élections du 21 juin 1998. L'étude est donc d'une nature très pratique : elle ne cherche pas à constituer une recherche fondamentale mais explore les possibilités d'améliorer le soutien de l'Union européenne à la décentralisation grâce aux expériences des différents acteurs au processus de décentralisation au Mali.

Nous tenons à remercier le chef de la délégation de la Commission européenne au Mali, M. Vincent Dowd, et son équipe pour l'accueil et l'accompagnement durant notre mission, ainsi que M. Ousmane Sy, chef de la mission de décentralisation et des réformes institutionnelles, et ses collaborateurs pour le soutien et l'assistance qu'ils nous apportés.

Dans ce document, nous faisons d'abord un état des lieux du processus de décentralisation au Mali et, en même temps, nous examinons les tâches qui restent à accomplir. Nous présentons le concept de coopération décentralisée et sa signification concrète au Mali. Nous essayons ensuite de traiter les enjeux de la décentralisation et de la coopération décentralisée pour les différents acteurs et partenaires, notamment leurs priorités et leurs stratégies, mais également les points forts et les points faibles ou les opportunités et les résistances observées. Puis nous étudions les possibilités d'appui à la décentralisation et à la coopération décentralisée par l'Union européenne dans le cadre de ses programmes de développement.

En conclusion nous essayons de mettre en évidence quelques options stratégiques et opérationnelles de soutien de l'Union européenne au processus de décentralisation et de la coopération décentralisée.

# **La décentralisation au Mali**

## **Le processus**

Le processus de décentralisation envisagé et annoncé depuis l'indépendance de la République du Mali, en 1960, a vraiment démarré avec l'installation de la III<sup>e</sup> République en 1992. Son lancement a été retardé plus d'une fois, pour être par la suite reporté, puis renvoyé aux calendes grecques pour des raisons se rapportant toutes à la crainte des conséquences politiques d'une véritable décentralisation.

Certes, de temps à autres, le problème était remis sur le tapis, donnant lieu, au mieux, à quelques actes de déconcentration, ou à une décentralisation technique portant sur certains services publics.

Au Mali, la décentralisation est alors devenue une revendication de la population, exprimée à la base lors de la Conférence nationale de juillet-août 1992. La rébellion touareg au nord n'a fait que souligner encore plus la nécessité de décentraliser pour pouvoir organiser un développement équitable et pour maintenir l'unité nationale en mettant en place des collectivités locales et régionales dotées d'une autonomie administrative fixée par la loi.

Cette décentralisation, exigence de la Conférence nationale, est donc une priorité du gouvernement au plus haut niveau, permettant à travers ses dimensions politico-socioéconomique de rétablir :

- la légitimité perdue de l'État sous le régime renversé et du besoin de participation de la population à la prise de décisions la concernant,
- l'idée que l'administration décentralisée est mieux à même de promouvoir le développement local.

Au Mali, la décentralisation doit être comprise comme un véritable processus impliquant un réel transfert de pouvoirs, de responsabilités et de moyens financiers à des autorités locales démocratiquement élues et soumises au contrôle démocratique. Cette décentralisation est le point d'ancrage d'une approche qui part de la base à l'opposé d'une simple déconcentration de fonctions de l'État central.

## **L'animation du processus**

Ce processus est animé par la Mission de décentralisation, créée en 1993, devenue Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles (MDRI) et rattachée présentement à la présidence de la République. La mission est maintenant chargée non seulement de la décentralisation mais aussi de la déconcentration des services centraux.

L'objectif général de la réforme est de contribuer à la mise en place des nouveaux cadres administratifs. Aujourd'hui, le processus du découpage territorial s'est soldé par la libre constitution de 701 communes rurales et urbaines, par la volonté de 11 000 villages, chaque village ayant pu choisir les villages avec lesquels il voulait constituer une commune. Les étapes suivantes sont celles de la constitution des cercles puis des régions.

Au titre des questions institutionnelles, la mission a conçu les dispositifs juridiques de la décentralisation. Plusieurs textes sont déjà adoptés par l'Assemblée nationale et promulgués par le Président de la République, certains adoptés par le gouvernement et d'autres en discussion ou en préparation. Ces textes régissent les nouvelles collectivités, leur tutelle, leurs rapports avec l'administration de l'État, etc.

L'année 1998 est une année déterminante pour le lancement de la nouvelle politique de décentralisation, puisque les élections municipales ont eu lieu le 21 juin dernier pour les 19 anciennes communes urbaines, et que les élections pour les 682 communes rurales nouvelles auront lieu en novembre (reportées entre-temps au printemps 1999).

La mission, dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme dont la réalisation et la réussite ne sont possibles que si son exécution est partagée par tous les acteurs qu'elle concerne, a engagé une stratégie de communication et mis en place très tôt un système de consultation informelle permettant d'informer et de consulter les populations sur toutes les questions liées à la décentralisation, notamment leur mobilisation et leur implication.

## **La progressivité du processus de décentralisation**

### *La Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles*

Aujourd'hui, il existe 701 communes dont 682 nouvellement créées. Dans ces communes, les autorités émergentes seront confrontées à des problèmes de culture politique et administrative, de financement, de compétences.

Dans le cadre de l'installation, du démarrage et surtout du fonctionnement de ces 682 nouvelles équipes municipales, il est apparu nécessaire :

- d'identifier les actions prioritaires à accomplir et à assurer le démarrage des communes dans de bonnes conditions ;
- d'élaborer les outils de fonctionnement indispensables à leur démarrage.

Pour pouvoir répondre à ces questions, à l'initiative de la Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles (MDRI), un groupe de travail, composé de techniciens du ministère de l'administration territoriale et de la sécurité, du ministère des finances et de la Mission de décentralisation et de réformes institutionnelles, et chargé de préparer les mesures nécessaires à l'installation et au démarrage de ces communes et de coordonner leur mise en œuvre, a été mis en place. À cette fin, les actions suivantes furent réalisées :

- Un programme spécial de formation, s'adressant aux élus locaux, agents municipaux et agents de la tutelle et des services déconcentrés des finances, permettra de former les nouveaux élus aussitôt après les élections.
- Un programme de mise en place et de formation d'un vivier de compétences pour faciliter le recrutement des secrétaires généraux.
- Une clé de répartition de la dotation de démarrage entre les communes.
- La liste des communes par délégué du gouvernement au niveau des différentes communes et par perception au niveau des cercles.
- La normalisation des principaux actes usuels des communes.
- La constitution de la mallette de démarrage (boîte à outils).
- Un projet d'arrêté ministériel déterminant les conditions d'octroi et le taux des indemnités de déplacement et de session des membres du conseil communal, ainsi que les indemnités de fonctionnement du maire et de ses adjoints.
- Un projet portant sur les conditions de reconnaissance des villages, des fractions ou des quartiers.
- Un tableau exhaustif des acteurs de terrains (services déconcentrés, ONG, projets, GIE) par commune et pour l'ensemble des communes du pays.
- Un mécanisme de collecte de la TDRL (taxe), portant sur les procédures de recouvrement et les relations fonctionnelles y afférentes entre le maire, le percepteur et le délégué du gouvernement.

- Un projet de texte qui formalise l'établissement des perceptions actuelles en perceptions des communes.
- Un recensement exhaustif des bâtiments de l'État en train de se réaliser avec l'objectif de déterminer ceux pouvant être utilisés par les communes au moment de leur démarrage.

Les principaux textes constitutifs du cadre légal de la décentralisation sont adoptés, les communes constituées, les organes de gestion de 19 communes mises en place, et ceux des 682 nouvelles dans quelques mois.

Cependant le problème d'appui aux communes, celui de la pérennité du financement des investissements communaux et la question d'une institution spécifique du financement de ces investissements, continue de se poser avec acuité. La mission a commandité quatre études qui tenteront de donner des réponses à ces préoccupations et de définir les instruments et contours d'une politique nationale d'appui aux communes.

La mission a, d'autre part, mis en place un « panel de la décentralisation » qui constitue un cadre de concertation avec des partenaires (bailleurs de fonds). En effet, en plus des acteurs traditionnels évoluant sur le terrain, le monde du développement local doit désormais composer avec la présence de nouveaux partenaires : le conseil communal et le maire. Dans ce contexte nouveau, les acteurs de développement sur le terrain devront progressivement adapter leurs pratiques aux grandes orientations de la politique nationale d'appui aux communes en cours d'élaboration. Les réunions du « panel » (deux heures tous les deux mois) doivent sans doute s'intensifier et se concentrer sur des objectifs bien définis. Selon les bailleurs de fonds, cet instrument de concertation nécessite également un animateur (MDRI) un peu plus proactif.

### En perspective

Dans la perspective du démarrage des nouvelles communes et de leur fonctionnalité, de l'installation et du démarrage des 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> échelons des collectivités décentralisées, la Mission de décentralisation et de réforme institutionnelle fera face à un certain nombre de tâches, parmi lesquelles :

- l'installation matérielle des institutions communales après les élections de novembre
- le démarrage des communes grâce à un appui technique et financier
- la mise en œuvre du programme de formation
- la mise en place d'une tutelle dynamique
- la préparation de l'installation du 2<sup>e</sup> échelon (cercles) de collectivité décentralisée
- le suivi des communes installées
- l'installation et le démarrage des conseils du cercle
- la préparation de l'installation du 3<sup>e</sup> échelon (régions) de collectivité décentralisée
- le suivi des conseils de cercle installés
- l'installation des assemblées régionales
- le suivi des assemblées régionales installées.

### *L'État malien ou le pouvoir public central*

Le programme de décentralisation vise à l'approfondissement du processus démocratique tout en adaptant le rôle et l'organisation de l'État aux objectifs d'exigence de l'émergence d'une démocratie locale et d'un nouveau cadre de promotion du développement à partir des préoccupations et savoir-faire des populations.

La décentralisation, en tant que réforme de société, fait par conséquent intervenir tous les acteurs politiques, économiques et sociaux et en particulier les administrations, dont les compétences et le rôle seront modifiés par la réforme.

Dès lors, on est en droit de se poser la question suivante : quel est le degré de préparation des pouvoirs publics au processus de décentralisation ?

Le personnel d'autorité a été impliqué dans le processus de décentralisation dès le début et cela pour atténuer les problèmes ; en effet, il y a plus d'inquiétudes que de résistances réelles, la rareté des moyens disponibles étant un facteur important. Cette inquiétude se traduit par la crainte d'une mésaventure, la décentralisation s'effectuant trop rapidement. Il faut donc, selon certains responsables, aller progressivement en laissant au début certaines compétences ou fonctions à l'État central qui les met à la disposition des pouvoirs locaux. Quelqu'un a mis en question l'approche même d'une décentralisation nationale : il proposerait plutôt une décentralisation par étapes en prenant d'abord les communes les plus viables.

Pour palier le manque de structure accompagnant les collectivités territoriales et dans l'attente de la création de la Direction des collectivités territoriales, il a été procédé à la mise en place d'un bureau provisoire des collectivités territoriales. Cette structure d'attente a pour mission d'assurer la tutelle des collectivités existantes et de participer à la dynamique de la décentralisation.

Tout un programme est prévu par le ministère de l'administration territoriale et de la sécurité (MATS) :

- Séminaire pour la mise en place des élus
- Disposition pratique pour l'élection des maires
- Étude des problèmes d'installation des élus
- Quelle tutelle pour un meilleur démarrage des communes
- Mise en place d'un représentant de l'État au niveau communal (pour assurer un rôle d'assistance aux collectivités)
- Quel regroupement possible pour une gestion optimale
- Répertoire exhaustif des futurs problèmes des communes
- Mise en place d'un fonds de péréquation des collectivités territoriales alimenté par des dotations de l'État au titre de la subvention globale de la décentralisation et des apports financiers extérieurs en appui aux collectivités territoriales
- Fonds de solidarité des collectivités alimenté par la contribution des collectivités territoriales et une dotation budgétaire de l'État
- Réflexion pour la mise en place d'un vivier de secrétaires généraux potentiels dans lequel les communes pourront choisir leurs secrétaires généraux
- La décentralisation des moyens financiers par la mise en place d'un pourcentage de la TDRL (taxe de développement régional local) affectée à l'installation des communes. D'ailleurs, au titre du second protocole financier de la Convention de Lomé IV entre la République du Mali et la Communauté européenne, signé le 21 février 1997, le gouvernement malien s'est engagé, entre autres, à transférer progressivement des pouvoirs de décision et des ressources financières et humaines aux nouvelles collectivités décentralisées et à la mise en place effective de la tutelle, en précisant les responsabilités et les attributions de chaque partie.

# Les liens potentiels avec la décentralisation

## L'origine et les finalités de la coopération décentralisée

La coopération décentralisée n'est pas tant un nouvel instrument ou thème d'action de la coopération au développement, qu'une manière différente de concevoir et de pratiquer celle-ci. L'objectif de la coopération décentralisée est, avant tout, d'assurer un « meilleur » développement, par une plus grande prise en compte des besoins et priorités exprimés par la population ; elle vise ainsi à renforcer le rôle et la place de la société civile dans les processus de développement. Elle consiste à associer et à faire collaborer à différents niveaux d'intervention les acteurs économiques et sociaux potentiels, tant du Nord que du Sud. Dans ce cadre, les partenariats entre le Nord et le Sud sont encouragés, par exemple : coopération entre régions ou pouvoirs publics locaux, coopération interuniversitaire ou intersyndicale, coopération entre ONG ou organisations populaires, chambres de commerce, etc.

Les partenaires nouveaux et les formes d'actions variées ne constitueront toutefois pas la seule différence pour les gestionnaires de l'aide : plutôt que sur des règlements ou des procédures spécifiques, la coopération décentralisée s'appuiera sur des principes de base favorisant l'ouverture, le dialogue, la concertation, les modes d'expression et de fonctionnement démocratiques, la participation des acteurs et, à terme, un développement plus équitable.

Dans le cadre de la politique européenne de développement, la notion de coopération décentralisée est apparue pour la première fois dans la quatrième Convention de Lomé, par rapport aux objectifs, principes et acteurs de la coopération. L'importance de la coopération décentralisée est réaffirmée dans Lomé IV bis (article 12 bis) :

*« Reconnaissant que les acteurs de la coopération décentralisée peuvent apporter une contribution positive au développement des États ACP, les parties contractantes conviennent d'intensifier leurs efforts visant à encourager la participation des acteurs ACP et de la Communauté aux activités de coopération. ».*

Il est aujourd'hui communément admis que la participation des acteurs décentralisés est une condition essentielle pour atteindre un développement durable, en renforçant les capacités des populations à la base afin qu'elles puissent influencer les politiques et générer des changements dans la société. Ainsi le concept de la coopération décentralisée peut s'appliquer à la plupart des interventions de la coopération européenne, et en tant qu'approche globale de la coopération au développement, elle devra autant que possible se traduire par l'implication des organisations de la société civile et des pouvoirs locaux dans l'élaboration des programmations indicatives du FED.

La coopération décentralisée pourra donc faire l'objet de programmes spécifiques, soit être utilisée comme méthode dans des programmes existants ou à mettre en œuvre, soit encore bénéficier d'une enveloppe réservée au sein du programme indicatif à l'appui d'initiatives d'acteurs décentralisés.

Dans ce cadre, deux cas de figure types pour les programmes de coopération décentralisée se présentent : soit un programme dont l'initiative revient le plus possible aux populations et acteurs décentralisés ; c'est le cas de programmes « ascendants » quand les acteurs décentralisés sont capables de se coordonner et de proposer un programme aux bailleurs de fonds. Il peut s'agir du schéma microréalisation (adapté en conséquence), ou de programmes « ad hoc » de coopération décentralisée. Le deuxième type de programme suit plutôt le schéma habituel des programmes FED, c'est-à-dire aux objectifs et moyens prédéfinis et si possible conçus et préparés par des acteurs décentralisés présentant l'envergure requise (fédérations paysannes ou syndicales, collectivités locales, organisations professionnelles, etc.). Il pourra s'agir d'un programme proposé par une structure d'appui jouant un rôle d'interface entre, d'une part, des groupes de base, et, d'autre part, la Commission et l'État.

## **Le cadre de la coopération entre Mali et la Communauté européenne**

L'objectif général de la coopération entre le Mali et la Communauté européenne, décrit dans le programme indicatif national (PIN) - Convention de Lomé IV, second protocole financier (mi-1997-mi-2001) - est de « contribuer à réduire la pauvreté à travers la relance de l'économie par un appui à certains secteurs clés de développement. Ce programme s'insère dans le cadre d'une stratégie globale de développement institutionnel et de désengagement de l'État mettant l'accent sur la décentralisation, élément essentiel pour la réussite du processus de consolidation de l'État de droit et de démocratisation ». L'objectif recherché est de transformer les nouvelles communes en véritables acteurs du développement local. Cela exige, d'une part, le renforcement de ses capacités de gestion et de planification, d'autre part, le renforcement des institutions responsables de la décentralisation.

Selon ce second protocole financier, l'aide de la Communauté soutiendra la politique de décentralisation en cohérence avec les financements prévus au budget de l'État par le biais des actions suivantes :

- appui institutionnel aux structures qui seront chargées de la coordination et de la mise en œuvre de la réforme en vue de contribuer à l'application harmonieuse et à l'équilibre de celle-ci au niveau des différentes régions : financement éventuel d'actions de formation du personnel, d'études ; des appuis financiers à l'information et à la communication, à la logistique d'installation, etc.;
- appui institutionnel aux instances décentralisées et aux institutions qui leur sont liées, en mettant à leur disposition des moyens financiers leur permettant de remplir leurs nouvelles fonctions ;
- des appuis financiers au démarrage, au programmes d'investissements (sociaux et économiques) des communes et éventuellement aux budgets de fonctionnement. Plusieurs instruments (microréalisations, PIN) pourront être combinés pour répondre à ces besoins.

Bien que le second protocole financier (8<sup>e</sup> FED) ne parle pas de la « coopération décentralisée » en tant que nouvel instrument de la coopération au développement, en particulier dans l'axe prioritaire qui est l'appui à la décentralisation, il n'est pas difficile de retrouver dans les actions décrites ci-dessus l'esprit de cette approche nouvelle au service d'un développement participatif. Par ailleurs, l'engagement de la Communauté européenne dans ce PIN – 8<sup>e</sup> FED est considérable dans ce domaine de concentration « appui à la décentralisation » qui obtient 20 à 25 % de l'enveloppe globale pour la durée du deuxième protocole financier soit environ 35 MECU.

Au moment de notre visite, peu de choses concrètes étaient programmées dans ce nouveau cadre du 8<sup>e</sup> FED. Pour connaître les réalités maliennes des dernières années concernant la coopération décentralisée et ses liens potentiels avec la décentralisation, il fallait donc se pencher sur les réalisations du 7<sup>e</sup> FED.

### **Peu de résultats dans le domaine de la coopération décentralisée**

Comparé à l'axe prioritaire « appui à la décentralisation » du 8<sup>e</sup> FED qui a reçu une enveloppe de 35 MECU pour les années à venir, le 7<sup>e</sup> FED se présente d'une façon beaucoup plus modeste, avec un montant global de 14 MECU destiné au développement local, réparti ainsi : 2 MECU pour la MDRI, 5 MECU pour le programme d'appui au développement des villes secondaires en 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> régions, et 7 MECU pour le programme des microréalisations (PMR).

*L'appui aux travaux de la MDRI pour un montant global de 2 MECU* consistait, en particulier, dans le financement de plusieurs études préparatoires à la mise en œuvre des communes au Mali, ainsi que dans la réalisation d'une carte géographique des nouvelles communes rurales. La mission (MDRI) a également pu s'appuyer sur cette ligne financière, en tant qu'interface entre la Commission et les futures communes.

*Le programme d'appui au développement des villes secondaires (d'un montant de 5 MECU) visait à améliorer les conditions de vie des populations de 11 villes des 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> régions du Mali. C'était également un programme d'accompagnement de la mise en place du processus de décentralisation entamé au Mali depuis 1992.*

Les objectifs spécifiques du programme consistaient à améliorer la disponibilité en eau potable, à assainir les villes par l'évacuation des eaux pluviales et usées et des ordures, à améliorer les taux de scolarisation des jeunes enfants du cycle fondamental, en enfin à réhabiliter les marchés.

L'Association française des volontaires du progrès (AFVP) a assuré la réalisation du programme depuis juin 1994 en concertation avec la Mission de décentralisation (MDRI), les habitants des différentes villes, les services techniques de l'État, des bureaux d'étude et des entreprises. La mise en œuvre du programme initialement prévue sur deux ans, de juin 1994 à juin 1996, a été prolongée jusqu'à septembre 1998.

Ce programme se situe aussi dans le schéma habituel des programmes FED, c'est-à-dire aux objectifs et moyens prédéfinis et préparés et réalisés avec des acteurs décentralisés comme l'AFVP, des GIE, des groupements de femmes, des associations des parents d'élèves, des services locaux de l'État, etc.

*Le programme des microréalisations (PMR) a débuté fin 1988 au Mali et a comporté trois phases pour un montant global de 12,5 MECU dont 7 MECU pour la troisième phase. L'objectif général du PMR est l'amélioration des conditions de vie des populations à l'échelon local grâce à des réalisations concrètes et de petite taille (petites infrastructures à caractère social ou économique) destinées à des collectivités de base (villages, quartiers, associations d'usagers). Le PMR intervient à la fois comme bailleur de fonds et comme maître d'ouvrage. Néanmoins, par une approche participative, il a pour vocation également de développer les initiatives de base et notamment d'appuyer les acteurs locaux et les populations bénéficiaires dans la préparation, la mise en œuvre, le suivi et la gestion des réalisations.*

La plupart des réalisations du PMR ont trait à la sécurisation de l'approvisionnement en eau (puits et forages, petites retenues, aménagements de bas-fonds, petits périmètres irrigués, points d'eau pastoraux). Au total, le projet a 307 microréalisations à son actif dont 199 dans le cadre de la troisième phase.

En général, il est estimé que l'appropriation par les populations est satisfaisante, mais que le PMR pourrait améliorer sa souplesse d'intervention. Par ailleurs, le PMR ne dispose pas d'un véritable dispositif de suivi-évaluation et l'appui du PMR aux acteurs locaux et aux bénéficiaires est jugé insuffisant.

La responsabilisation des bénéficiaires, notamment en ce qui concerne la gestion et l'entretien des infrastructures, est donc faible, mettant en danger la pérennité des infrastructures.

*Les résultats de la mise en place d'une coopération décentralisée au Mali renforçant le rôle et la place de la société civile dans le processus de développement, restent limités jusqu'ici. Ce qui a été admis lors de notre entretien avec M. Ousmane Sissoko, chef de la Division multilatérale au ministère des affaires étrangères et par M. Claude Guérin, appui à l'ordonnateur national du FED, qui nous ont fait comprendre qu'un programme malien de « coopération décentralisée » n'existe pas encore. Il n'a pas été possible d'identifier les raisons de cette inexistence, probablement, comme dans la plupart des pays ACP, la raison principale étant que la « coopération décentralisée » est vue comme un aspect intéressant mais marginal de la coopération au développement et non comme une nouvelle approche au développement en général.*

## **Les enjeux de la décentralisation et de la coopération décentralisée pour les différents acteurs et partenaires**

La décentralisation est un processus complexe, devant se réaliser sur le long terme, ayant une forte composante de renforcement institutionnel à tous les niveaux et nécessitant des approches nouvelles adaptées aux nouvelles réalités communales. La finalité restant le développement, il s'agit de renforcer la capacité de tous les acteurs à jouer leurs nouveaux rôles. Certains partenaires sont donc en train de remodeler entièrement leurs programmes pour l'adapter à l'émergence des communes. Ce défi est sans doute passionnant mais difficile également.

Par ailleurs, il peut être très difficile d'aboutir à une prise en charge effective au niveau local sans réaliser la *jonction* entre deux mouvements en principe complémentaires mais qui, dans la pratique, se trouvent souvent en porte-à-faux l'un par rapport à l'autre : d'une part, les stratégies de décentralisation « descendante » (de l'État vers le terrain) actuellement en cours ; de l'autre, les initiatives ascendantes de prise en charge qui naissent un peu partout sur le terrain. Les communes doivent constituer les chevilles ouvrières, le lieu de jonction, entre ces deux mouvements encore désarticulés d'une même réalité et il ne faut ménager aucun effort pour rendre cette jonction effective. Malheureusement il y a beaucoup d'obstacles et/ou de préalables à la réalisation de cette jonction, en particulier la nécessité des changements d'attitude, la nécessité du développement des capacités de tous les partenaires, le manque de cadre institutionnel solide, etc.

La politique de coopération décentralisée sous Lomé permet d'aider ici et d'aller au-delà de l'appui à un processus de décentralisation, et donc de créer un lien entre décentralisation et développement local. Ces financements peuvent favoriser la concertation et l'action conjointe entre divers types d'acteurs (État, élus locaux, services techniques déconcentrés, organismes représentatifs, ONG, etc.) autour de programmes communs à mettre en œuvre au bénéfice et avec la participation active de la population.

Durant notre brève mission auprès d'un échantillon des ces partenaires au Mali (les bailleurs de fonds, les ONG maliennes et internationales, les responsables communaux et quelques leaders de la société civile), nous avons remarqué une réflexion poursuivie et profonde auprès de tous nos interlocuteurs quant à leurs attitudes et approches vis-à-vis de cette révolution appuyée par un soutien fort de l'État malien.

Dans les pages suivantes, nous avons synthétisé les réflexions obtenues à travers nos interviews.

### **Les acteurs non gouvernementaux**

#### *Les ONG nationales*

Dans la perspective d'un développement durable, le Mali s'est engagé dans une phase de transition politique marquée par des réformes de démocratisation et de décentralisation. La décentralisation est à ce jour au Mali une des réformes majeures de l'État parce qu'elle crée des espaces de participation et de partenariat multiple autour de la problématique du développement. Les ONG constituent aujourd'hui une catégorie d'acteurs importants dans cette nouvelle approche de développement. Elles interviennent dans toutes les régions du Mali et le district de Bamako. Il existe deux collectifs complémentaires d'ONG au Mali :

- le CCA-ONG (Comité de coordination des actions des ONG) regroupant des ONG nationales et étrangères ;
- le SECO-ONG (Secrétariat de concertation des ONG) regroupant les ONG maliennes.

Les ONG ont été une source d'inspiration pour la Mission de décentralisation du fait de leur expertise en matière de développement local. Cependant elles sont confrontées aux multiples problèmes d'accompagnement du processus de décentralisation et doivent, par conséquent, s'interroger face aux différents changements en cours.

Comment contribuer à une maîtrise du processus de décentralisation par les ONG ? Comment favoriser une meilleure application des ONG dans ce processus ? Quel cadre d'intervention est approprié pour les ONG ? Quel rôle, quelles responsabilités, et quelle place reviennent aux ONG dans ce processus ? Quelles sont les opportunités et les contraintes des ONG dans ce processus ? La problématique des relations avec les communes, celle de leur financement, compte tenu de la nouvelle donne.

Voilà un certain nombre de questions dont les réponses, à travers des réflexions stratégiques, permettront aux ONG de se repositionner dans un schéma nouveau d'intervention à la base où la commune émerge avec des prérogatives et le mandat du développement local.

Depuis les années 90 les ONG se sont vues de plus en plus souvent engagées dans la réalisation de projets importants à la suite de la diminution en importance des gouvernements en Afrique. Il y a donc une place plus grande pour les ONG et la société civile, mais les nouvelles formes de relations ne se sont pas encore souvent concrétisées de façon précise. Dans ces conditions, renforcer les capacités signifie apprendre à voir les autres acteurs en partenaires complémentaires et apprendre à occuper l'espace laissé vacant par la décentralisation. La vocation centrale pour les ONG pourrait donc être de renforcer les capacités des acteurs de développement et de planifier et d'exécuter des actions concrètes de développement. Les problèmes, les besoins et les priorités, tels qu'ils sont ressentis par les populations, doivent toujours être la porte d'entrée et le point de départ de l'appui à fournir. Cet appui peut être méthodologique, technique et financier pour la conception et la réalisation des actions de développement durables.

Pour le CCA-ONG et le SECO-ONG, accompagner et soutenir le processus de décentralisation devient une priorité. Dès lors, pour ces opérateurs intermédiaires, il s'agira de s'impliquer fortement et d'adapter leurs interventions aux priorités des autres acteurs du développement communal. D'ailleurs, le séminaire de septembre 1997 portant sur le thème «ONG et décentralisation » avait pour but de réfléchir et d'apporter des réponses à toutes ces questions.

Concrètement, les ONG maliennes sont conscientes de la place et du rôle prépondérant de la commune dans le développement local et d'une collaboration nécessaire avec cette Institution. Il est donc question d'accepter que le cadre communal est un cadre idéal pour gérer le développement. Les actions de développement retrouvent un encrage institutionnel auprès des nouvelles communes. Il ne s'agit pas d'une appropriation de ces actions par les communes mais d'une sauvegarde pour l'avenir ou d'un développement durable.

En qualité d'acteur du niveau local, les ONG proposent une stratégie d'action en direction des élus locaux au lendemain des élections, une démarche commune et conjointe par le financement de la commune et la création d'un *cercle de partenariat* au niveau local. Elles sont donc prêtes à réaliser des programmes de formation des élus locaux et de sensibilisation de la société civile avec des sources financières suffisantes.

Toutes intègrent donc désormais la décentralisation dans les actions qu'elles mènent. Cependant il est impérieux qu'elles s'appliquent désormais à observer la transparence dans leur gestion et à présenter effectivement des bilans. Il faudrait également tourner l'hostilité observée ici et là entre ONG et administration publique vers une nouvelle dynamique de développement. Par ailleurs, leur dépendance financière des sources diverses reste une faiblesse structurelle des ONG locales.

## *Les ONG internationales*

L'approche des ONG internationales varie en fonction de leur centre d'intérêt. Si toutes se posent des questions quant à leur positionnement par rapport au processus de décentralisation et de leur future articulation avec d'autres acteurs nouveaux, il n'en demeure pas moins qu'elles se classent en général en deux groupes.

Tout en suivant l'évolution de la décentralisation, le premier groupe reste encore assez attaché à la logique de projet et attend tout en appuyant la société civile à se préparer à la nouvelle situation. Cela se fait en mettant sur pied des projets (programmes) dont l'objectif est de permettre d'acquérir les capacités nécessaires pour faire face aux exigences de prendre part de manière active au processus de décentralisation. Le développement des capacités s'adresse tant aux individus qu'aux organismes ou groupes de bases qui appuient des processus de développement.

Plus volontariste, le second groupe accompagne le mouvement de la décentralisation à travers une zone cible et débloque toute une stratégie d'approche qui consiste à répondre aux demandes des collectivités territoriales en apportant des appuis d'ordre technique, administratif, institutionnel et financier dans des domaines tels que :

- le renforcement de la citoyenneté
- l'organisation de l'administration locale
- la gestion financière
- l'élaboration de la mise en œuvre du plan de développement
- la planification participative

Bien sûr, les programmes des ONG sont en évolution et nous avons constaté que les ONG parcourent un chemin vers le 2<sup>e</sup> groupe

Helvetas Mali (ONG suisse), par le biais de son programme d'appui à la décentralisation (PAD), se propose d'appuyer simultanément les 50 communes des cercles de Bougouni, Kolondiéba et Yanfolila dans l'installation des conseils municipaux par :

- une dotation à la base
- des actions de formation des élus locaux et des agents communaux
- une réponse à des demandes d'appui administratif et des projets de développement.

La SNV (Hollande) par ailleurs, par l'intermédiaire de son programme d'appui à la décentralisation au Mali (PADM), se propose d'appuyer les 23 communes du cercle de Dioïla en renforçant la capacité des acteurs à mieux accompagner le processus de décentralisation et en aidant à l'émergence des groupements généralisés et à la mise en œuvre d'un fonds d'appui aux 23 communes. Mais le gros de la réforme de la SNV portera sur 6 communes afin de définir une méthodologie d'intervention applicable plus tard aux autres communes.

Un autre programme d'appui au développement dans les communes de Ménaka dans le nord du Mali montre déjà des résultats modeste mais intéressants :

- les partenaires au développement prennent les conseils communaux de plus en plus au sérieux ;
- les populations s'adressent de plus en plus à leur conseil communal pour présenter leurs problèmes et même des propositions de projets de développement ;
- les services techniques locaux commencent à comprendre et accepter que le conseil communal soit le maître d'ouvrage du développement local ;
- les conseils communaux deviennent petit à petit une plateforme pour des discussions sur l'avenir de la zone ;

- les conseils communaux comprennent de mieux en mieux leur rôle dans le développement local. C'est ainsi qu'ils acceptent de plus en plus le rôle complémentaire des ONG locales dans le développement local et plusieurs contrats de collaboration ont été signés entre des conseils communaux et des ONG locales ;
- les conseils communaux sont petit à petit en mesure d'élaborer des dossiers d'actions de développement et de les exécuter ou de les faire exécuter ;
- la décentralisation réelle des pouvoirs de décision sur les fonds de développement des communes a mené à la création d'un nombre intéressant de GIE (groupements d'intérêt économique) et d'ONG locales et à une économie sérieuse sur les investissements de développement, par exemple la construction d'une école en semi-dur par rapport à la construction en dur (investissement de 5 millions CFA au lieu de 25 millions CFA) ;
- les membres des conseils communaux se sentent de plus en plus pris au sérieux, aussi bien par l'administration et les services techniques que par les populations.

À la SNV, on est conscient de l'opportunité offerte par la décentralisation pour renforcer le développement de leurs cibles traditionnelles que sont les gens les plus démunis. La façon d'agir de l'ancien « volontaire en brousse » n'est plus possible aujourd'hui où il est davantage question de renforcer l'institutionnel. L'approche SNV peut être décrite par les mots clés suivants : processus, partenariat, évolutif.

L'AFVP (Association française des volontaires du progrès) au Mali offre ses services généralement au moyen de contrats de mise à disposition de volontaires. Le programme « villes secondaires » de l'Union européenne et l'assistance aux villes jumelées financées par des collectivités locales en France, qui ont pour objectifs la mise en place et le suivi des équipements tels qu'écoles, marchés, adductions d'eau potable, en sont deux exemples types. Par la nature de son travail et la façon dont ses services sont financés (contrats avec des bailleurs de fonds), l'AFVP signe des programmes sur 2 ou 3 ans seulement, ce qui rend les programmes processus difficiles.

*En conclusion, certaines ONG étrangères considèrent leurs activités comme ponctuelles et donc difficiles à intégrer dans un mouvement ou processus de décentralisation. D'autres renouvellent complètement leur approche d'action et préparent des programmes processus sur 15 ans avec une sécurité financière pour 5 ans.*

En tenant compte du contexte institutionnel, la création d'un cadre consistant (concertation) est nécessaire pour une meilleure planification, car il ne s'agit pas pour les ONG de se substituer aux communes mais plutôt de renforcer leurs capacités afin de mieux accompagner le processus de décentralisation grâce à un transfert de compétences durable et l'exécution des actions de développement. Aussi le volet communication va-t-il prendre de l'importance, ainsi que les supports utilisés (radio, théâtre, bande dessinée, griot, etc.).

## **Les bailleurs de fonds**

La décentralisation est sans doute l'initiative la plus importante entreprise par le gouvernement malien depuis la révolution de 1991.

En tant que processus, la décentralisation au Mali interpelle tous les acteurs et principalement les bailleurs de fonds qui, outre leur rôle d'appui institutionnel à l'État, cherchent à se situer face à ce processus pour une meilleure gouvernance et un développement économique durable. On peut classer les bailleurs de fonds en deux catégories :

- 1) ceux pour qui un appui institutionnel aux communes peut promouvoir le développement ;
- 2) ceux qui partent du développement local pour promouvoir la commune.

## *L'USAID*

L'USAID a développé un plan stratégique d'une durée de 7 ans (17 millions de dollars) par le biais d'un appui à la société civile pour un renforcement de ses capacités dans le cadre d'une bonne gouvernance d'un développement local durable. Car des associations communautaires bien organisées et efficaces vont s'assurer que les collectivités locales répondent plus efficacement aux besoins des populations. Une bonne gouvernance exige non seulement des systèmes électoraux, législatifs, exécutifs et judiciaires bien opérationnels, mais aussi des institutions fortes et dynamiques de la société civile, ces organisations formelles et informelles qui se retrouvent au-dessus de la famille, mais en dessous de l'État.

L'effort de l'USAID portera sur les 175 communes du triangle Mopti-Ségou-Sikasso-Bamako-Koulikoro et des activités vont être menées par l'intermédiaire de 4 ONG internationales (dont CARE, Save the Children, World Education) dans les domaines suivants :

- éducation civique et action civique (notamment l'explication des nouvelles structures communales) ;
- formation en autogouvernance et gestion efficace ;
- participation à la mise en place et à l'assistance d'un réseau d'organisation civique pour coordonner la stratégie de renforcement des capacités et de support en éducation civique et en action au Mali.

L'USAID est prête à aider la MDRI dans ses programmes de formation des élus locaux. Une formation sur la transparence des communes est fortement recommandée.

Toute la philosophie de l'USAID réside dans le renforcement des capacités des citoyens tout en ciblant les jeunes, à travers le mouvement associatif (associations de producteurs, de femmes, de parents d'élèves, etc.) pour pouvoir mieux gérer le développement local durable.

## *Le PNUD*

Le PNUD appuie la Mission de décentralisation avec un programme de 2,8 millions de dollars et est en train de préparer une esquisse de schéma d'aménagement du territoire et des régions. Un programme d'appui stratégique au plan est en cours d'élaboration et le fonds d'équipement des Nations unies va accompagner le processus d'installation des communes par une participation au fonds de péréquation (3 à 4 millions de dollars jusqu'à 2002).

Dans le cadre de la décentralisation, le PNUD est en train de revoir toute sa stratégie d'intervention, en particulier la question du partenariat à adopter pour un meilleur financement des microprojets.

Actuellement, le cadre juridique existe pour travailler avec les ONG, par exemple pour le financement de certaines micro réalisations. À travers le programme FIDA, il sera mis en place des fonds locaux villageois pour le financement de programmes locaux.

Tout le volet formation des futurs élus est pris en compte par le truchement de la GTZ (coopération allemande).

## *La coopération française*

La coopération française axe ses efforts à l'aide de deux structures qui sont : la Mission de coopération française et d'action culturelle et l'Agence française de développement.

La Mission de coopération française et d'action culturelle exerce 3 sortes d'appui :

- un appui institutionnel à l'État (MDRI)
- un appui institutionnel aux nouvelles collectivités
- un appui au développement local à travers les élus.

La dynamique nouvelle au Mali, qui a pour corollaire l'élargissement de la palette des interlocuteurs (État, collectivités locales, secteur privé, organisations professionnelles, associations), peut être un facteur très enrichissant. En effet, la commune peut naître des actions de développement et cela à travers la dualité entre commune et développement communal, l'entité de base étant toujours l'intervillageois.

Au besoin, la Coopération française finance l'institutionnel, appui à la bonne gestion des communes (étude conseil).

En ce qui concerne l'Agence française de développement, il faut noter que :

- Le champ de compétence de l'Agence française de développement est le domaine économique. Pour mieux réussir la décentralisation, la poursuite de la pérennisation des projets mis en œuvre est nécessaire.
- La politique de développement local au niveau de la commune est appuyée par le biais du projet d'appui au développement local (PADL).
- Le partenaire privilégié de l'Agence est l'État qui peut confier la maîtrise d'ouvrage à des opérateurs. L'éventualité de travailler avec les communes maliennes est en cours d'étude. L'Agence travaille déjà en partenariat avec d'autres collectivités territoriales régionales (exemple : Rhône-Alpes) sur des projets de cofinancement.
- L'Agence reste réservée sur la participation à un pot commun des bailleurs de fonds (pour la constitution d'un fonds de péréquation) et préfère privilégier pour le moment ses méthodes traditionnelles d'intervention.

L'approche régionaliste et sectorielle de l'Agence est fortement bousculée et mise en question par la décentralisation qui est nationale et poursuit un développement intégré.

### *L'Union européenne*

Dans le cadre du programme indicatif national (PIN) 7<sup>e</sup> FED, qui s'achève fin 1998, un montant de 14 MECU avait été prévu pour le développement local. Pour la nouvelle phase du PIN 8<sup>e</sup> FED, l'Union européenne a fait de l'appui à la décentralisation un axe prioritaire de sa coopération pour les prochaines années. Entre 20 et 25 % du budget total du 8<sup>e</sup> FED, dont l'élaboration est en cours, seront destinés au processus de décentralisation, ce qui est estimé à un montant de 35 MECU.

Le projet PMR au Mali, qui vise aussi à l'amélioration des conditions de vie des populations au niveau local, s'achève également et il faut donc mettre en œuvre de façon convergente les différents instruments de l'aide communautaire.

À cet égard, l'objectif général poursuivi par la coopération au titre du PIN est de contribuer à réduire la pauvreté par la relance de l'économie grâce à un appui à certains secteurs clés de développement.

Ce programme s'insère dans le cadre d'une stratégie globale de développement institutionnel et de désengagement de l'État qui met l'accent sur la décentralisation, élément essentiel pour la réussite du processus de consolidation de l'État de droit et de démocratisation.

L'objectif recherché est de transformer les nouvelles communes en véritables acteurs de développement local. Cela exige, d'une part, le renforcement de leurs capacités de gestion et de planification ; d'autre part, le renforcement des institutions responsables de la décentralisation.

Il s'agira donc essentiellement de mettre en place des outils pour développer les capacités de planification et de gestion des responsables communaux ; d'améliorer le niveau d'équipement des communes pour faciliter l'accès des ménages aux services sociaux ; de créer un environnement favorable au développement d'initiatives privées et de renforcer les institutions chargées de coordonner et de suivre la mise en œuvre de la réforme.

L'absence d'un chapitre spécifique sur la « coopération décentralisée » dans le PIN 8<sup>e</sup> FED ne devrait pas nécessairement être un obstacle pour explorer un changement d'attitude et de méthode au profit de financements d'appuis aux partenariats (une évolution de l'aide aux projets vers une aide aux processus). Quelques exemples : la CE pourrait faire un inventaire des partenariats locaux existants et développer un guide ou un règlement pour financer ces acteurs locaux bona fide, appuyer à long terme des organisations représentatives régionales ou nationales d'acteurs locaux, notamment des collectifs d'ONG ou des organisations de villes et communes ou de maires du Mali, etc.

À l'occasion de la fin de la troisième phase du PMR, quelques éléments de réflexion pour la conception d'une nouvelle phase ont été débattus à la délégation de la Commission européenne à Bamako. Sur le plan de la démarche d'intervention, on estime que le PMR peut être considéré comme un précurseur tant en matière de coopération décentralisée (maîtrise d'œuvre confiée à des opérateurs privés dont les ONG et des organisations de la société civile) qu'en matière de décentralisation (intervention à l'initiative et avec la participation de collectivités de base ou d'associations de bénéficiaires).

D'une façon générale, on est d'avis que le PMR ne devrait pas être modifié lors de la quatrième phase. Néanmoins, il sera nécessaire d'adapter les interventions aux politiques gouvernementales actuelles (décentralisation, désengagement de l'État, appui aux régions du Nord). Il sera donc important que le PMR associe davantage les responsables communaux chaque fois que la réalisation de petites infrastructures communautaires dépassera le cadre du village. Un seuil a été défini (15 millions de CFA) au-delà duquel les autorités communales seront systématiquement consultées. De plus, il sera envisagé que le PMR devienne un des instruments mis à la disposition des communes pour réaliser les investissements collectifs. Cette approche permettra une adaptation progressive du PMR au nouveau paysage institutionnel tout en préservant sa vocation initiale d'instrument de réponse aux besoins fondamentaux des organismes de base. Aussi serait-il souhaitable que le futur programme se définisse comme un objectif à atteindre au terme de son mandat, par exemple un pourcentage de projets réalisés au niveau des communes et avec leur participation ou bien un pourcentage des financements de projets utilisés pour des projets communaux.

Par ailleurs, le PMR a assuré jusqu'à présent les rôles de bailleur de fonds, de maître d'ouvrage « délégué » et, dans certains cas, de maître d'œuvre. Cette configuration est assez éloignée de celle proposée par les promoteurs de la décentralisation et dans laquelle un fonds d'équipement des communes est créé au niveau national et le rôle de maître d'ouvrage est attribué aux communes.

Une modification fondamentale de l'approche PMR doit donc être pensée avec la mise en place des mairies. L'enjeu est tellement important qu'il faut prévoir immédiatement un soutien des populations. En effet, si ces dernières voient des financements arriver dans leur commune grâce au maire, sans que ce dernier y trouve un intérêt personnel, la crédibilité de la politique de décentralisation sera assurée.

Nous n'avons pas eu de temps malheureusement pour rencontrer d'autres partenaires importants au Mali, tels que la coopération canadienne, suisse, allemande et hollandaise.

## Les acteurs maliens sur le terrain

### *Les communes*

La décentralisation, a-t-on l'habitude de dire, n'a pas pour finalité la création des communes. Elle est un passage obligé dans le renforcement et la stabilisation du processus démocratique et elle vise à transférer le maximum de pouvoirs et la prise de décision aux citoyens à la base, par l'intermédiaire des communes qui sont à la fois les lieux privilégiés d'application du processus de démocratisation, d'exercice des nouveaux pouvoirs locaux et un cadre de cohérence pour tous les intervenants. C'est pour cette raison qu'il est indispensable de s'interroger sur :

- le rôle des communes, leur responsabilité, les demandes auxquelles elles sont et seront confrontées, le renforcement de leurs capacités de gestion
- la participation des populations et leur intérêt d'adhésion au fait communal.

La coopération décentralisée ne se limite pas au développement des capacités, mais demande également des attitudes nouvelles, une culture organisationnelle adaptée et une approche participative réelle. La responsabilisation des communes passe par la responsabilisation des populations et la création et le maintien des mécanismes de transparence, de contrôle et d'arbitrage nécessaires à la responsabilisation de leurs élus. Cela implique la mise en œuvre d'une approche participative concrète permettant aux populations de prendre part aux décisions qui les concernent directement, et la justification de l'utilisation des finances publiques.

Les faiblesses des communes (celles qui sont en fonction) s'analysent en terme de contraintes financières, humaines et institutionnelles.

*Contraintes financières.* Budgets votés sans rapport avec la demande sociale d'équipements collectifs, faible mobilisation des ressources, investissements sur fonds propres quasi inexistant, tout système d'éligibilité des communes à des projets reposant sur la mobilisation de fonds de contrepartie aléatoires.

*Contraintes humaines.* Personnel pléthorique, manque de qualification des agents municipaux, manque d'expériences de la plupart des élus locaux, absence de circuit formel ou informel d'information des populations.

*Contraintes institutionnelles.* Déficit structurel de la trésorerie des communes, budget surévalué, crédit communal inexistant.

La Commune, centre d'émergence des initiatives locales, est définie dans le cadre de la décentralisation au Mali en termes de villages qui la composent et n'est pas encore délimitée en termes spatiaux. Les nouveaux élus, conscients de leur rôle de développeur, d'animateur et de coordinateur de la vie locale, pensent que, pour éviter tout risque de confiscation du pouvoir communal par les institutions, un certain nombre d'appuis s'avèrent nécessaires. Les élus se posent, entre autres, les questions suivantes :

- Quel rôle doit jouer l'opposition dans la commune ?
- Comment l'opposition peut-elle participer à l'animation de la commune ?
- Comment le maire peut-il être maire de tous les citoyens de la commune et non celui d'un parti ?
- Comment faciliter le processus de décaissement sachant qu'au niveau du cercle, il n'existe pas de représentation du contrôle financier ?
- Comment être maître d'œuvre dans une commune dont l'espace est géré par l'État ?
- Quel rôle doit jouer le conseiller en terme de relais ?
- Comment communiquer avec la population ? Par quel canal ?
- Comment rendre compte aux populations ?

Pour pouvoir acquérir une vision claire du développement local, il est nécessaire de procéder à un vaste programme de formation pour les élus, les agents municipaux, la société civile ; à une réflexion sur la future gestion du foncier ; à l'identification des dysfonctionnements des communes ; à l'amélioration des capacités des procédures de décaissement. Il est également nécessaire d'améliorer le niveau des conseillers, de pouvoir créer des richesses nouvelles ; de favoriser l'adéquation entre l'analyse politique et le développement local, de procéder à la refonte des finances locales et à une bonne lecture des textes législatifs.

La procédure par laquelle les villages ont choisi librement les villages avec lesquels ils voulaient constituer une commune n'est pas restée sans critiques surtout auprès de certains intellectuels. Ces derniers estiment qu'il faudrait plutôt créer de nouvelles communes à partir d'autres paramètres, à savoir le nombre d'habitants et le seuil minimum de force économique ou de capacités nécessaires pour regrouper des moyens financiers. Ces mêmes sources disent que les nouvelles communes doivent maintenant montrer qu'elles sont capables de créer une petite mairie. Cela montrerait leurs capacités de mobiliser des moyens financiers. Plusieurs personnes considèrent donc ce premier mandat comme une période-test permettant le cas échéant de réviser la situation au bout des 5 années.

La plupart des propositions présentées se situent au niveau des élus et de leur fonctionnement. Dans chaque démocratie il faudrait également des contre-pouvoirs au niveau de la population elle-même. Les communes pourraient y jouer un rôle important en créant ou en appuyant des organisations locales du type GIE, groupement des vendeuses du marché, groupement des parents d'élèves, groupe de femmes ou de jeunes de quartiers, des éleveurs de bétail, des petits marchands du secteur informel, etc. Ces groupements devraient être des partenaires privilégiés dans la conception et la réalisation des projets et programmes dans leurs secteurs. Ces initiatives créeront un champ très propice pour des actions de coopération décentralisée tout en assurant le lien avec le processus de décentralisation. Dans ce cadre, les actions d'une coopération décentralisée auraient parmi leurs objectifs majeurs la promotion d'une économie locale durable (voir plus haut l'exemple des communes de Ménaka ).

Il s'agit en fait d'encourager la notion de commune en tant qu'« acheteur » agissant pour la population, d'une part, et la notion de gouvernement, d'ONG et de bailleurs en tant que « fournisseurs » de services à la commune, d'autre part.

### *La société civile*

Au Mali, les processus de démocratisation et de décentralisation ont créé les bases d'une véritable participation communautaire à la gestion communale ainsi que celles d'un partenariat propice au développement local. Aussi, est-il besoin de comprendre que la nouvelle donne malienne va occasionner une meilleure répartition des rôles entre l'État et les autres acteurs du développement.

Par l'intermédiaire de ces acteurs (GIE, associations, syndicats, opérateurs privés locaux, prestataires de services, populations, pouvoirs locaux traditionnels), la société civile participe déjà activement au développement local. Cependant, il s'avère nécessaire qu'elle se repositionne à l'aide d'un certain nombre de questions. En effet des thèmes tels que :

- la société civile et la décentralisation
- le rôle et la place de la société civile dans le développement local
- les relations entre société et commune

pourraient faire l'objet de réflexions dans le cadre de cette collaboration nécessaire avec l'institution communale. Des bénéficiaires ou des observateurs d'hier seront des acteurs actifs de demain, ce qui exige un dialogue et une concertation poursuivis pour que chacun retrouve sa place.

Les migrants vivant en France et venant de la région de Kayes dans l'ouest du pays ont bien compris la nouvelle dynamique de développement au Mali : elle permet de financer à partir de la France des

initiatives et des associations qui sont des véritables partenaires pour les pouvoirs publics locaux. L'argent investi est très visible et contrôlé par les parents (familles et associations) pour le bien de toute la population.

En termes de participation de la société civile, l'étape de Kayes nous a permis de constater combien de nombreuses actions diversifiées ont été réalisées dans le cadre du développement des différentes localités par des associations de village ou des associations intervillageoises avec l'appui d'associations de migrants et d'autres partenaires.

Dans l'arrondissement de Aourou (cercle de Kayes), jumelé à Saint-Denis, une association villageoise dénommée « Guidimakan Djiké » regroupe les 24 villages de l'arrondissement répartis en trois communes nouvelles, et mène avec beaucoup de dextérité des actions multiformes, à l'aide d'une coopération opérant avec divers partenaires au développement, sur la base de différents protocoles signés.

Cette association joue en principe déjà le rôle de la future commune avec plusieurs partenaires et les émigrés, suivant une approche participative. Avec la mise en œuvre de la décentralisation, elle se propose de mener une coopération intercommunale d'associations ; elle a déjà réfléchi sur son nouveau rôle, ainsi que sur son articulation avec les communes. Ces actions ont porté notamment sur la construction de centres de santé, de digues filtrantes, de ponts radiers, de classes avec équipement ; sur le maraîchage, le crédit pour les femmes, la création d'une brigade de puisatiers, l'hydraulique villageoise, la formation de 10 villages, l'achat de véhicules, la restructuration de l'association, la teinture et la savonnerie.

À Samé Ouolof, l'association AVSO mène des actions de coopération avec Hilfs Action (une ONG allemande) sur le principe de la participation des émigrés du village vivant en France. Elle pense à diversifier cette coopération par l'action d'autres partenaires au développement. Dans le cadre de la décentralisation qu'elle a intégrée dans sa démarche, l'association est prête à partager ses biens avec l'ensemble des villages de la nouvelle commune. Elle a mené plusieurs actions dans le cadre de la culture de bas-fonds, de la dégradation de l'environnement, de l'appui alimentaire, de la construction de magasins, de dispensaires, de classes. Elle appuie en outre trois organisations féminines.

À Fégui, village jumelé à Limours et qui est constitué d'une commune urbaine, toutes les actions menées dans le domaine de la santé, de l'hydraulique, de l'adduction d'eau, de l'éducation, de la formation pratique (moulin, machines à coudre, machines à faire le grillage), la protection des berges, la construction d'infrastructures marchandes, de radiers, ont bénéficié de la participation de Limours, celle du village, celle des ressortissants en France. Grâce à cette coopération, la nouvelle commune jouit déjà d'un très bon niveau d'infrastructures et d'équipements. Elle a en outre prévu le site et les fonds nécessaires pour la construction et l'équipement de la nouvelle mairie.

## **Les défis pour l'Union européenne au Mali**

Bien que le PIN 8<sup>e</sup> FED ne parle pas de la « coopération décentralisée » en tant que nouvel instrument de la coopération au développement, l'esprit de cette approche d'un développement participatif est certainement présent dans les textes du programme indicatif national.

La décentralisation, par contre, ayant été choisie comme priorité par l'Union européenne dans le PIN pour les années à venir au Mali, et le thème de la décentralisation nécessitant un appui à long terme de préférence sur tout le pays, il importe de définir les défis qui s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie globale de développement institutionnel.

En d'autres termes, comment l'UE peut-elle aider à sécuriser la décentralisation ? La plupart des intervenants indiquent les points suivants comme étant indispensables : la formation de tous les acteurs,

un minimum de moyens financiers pour les communes, l'existence d'une société civile qui puisse interpellier et enfin une évolution réussie dans les nouveaux rôles de chacun (l'État, la tutelle, les élus, l'exécutif communal, les fonctionnaires locaux, les organisations locales, la population, pour citer les principaux).

Plusieurs atouts seraient susceptibles de faire de la Commission un partenaire clé en appui à la réforme. Ces atouts reposeraient tant sur des apports méthodologiques (politique de coopération décentralisée sous Lomé) que financiers (priorités du PIN, ressources additionnelles dans le cadre des facilités d'ajustement structurel et des lignes budgétaires gérées par la Commission). La ligne budgétaire coopération décentralisée est directement accessible à un vaste éventail d'acteurs décentralisés, en particulier aux collectivités locales. Par ailleurs, un certain nombre de lignes budgétaires spécifiques, sans être pour autant nommément dédiées à la coopération décentralisée, peuvent contribuer indirectement à ses objectifs, par exemple les lignes appuyant des actions en faveur des droits de l'homme, des actions de réhabilitation et de reconstruction, et enfin les différentes lignes appuyant des initiatives ONG du Nord et du Sud

## **Un appui aux structures chargées de la coordination et de la mise en œuvre de la décentralisation**

Un soutien à long terme des structures d'appui à la décentralisation est d'une importance capitale (la MDRI, la tutelle, les structures d'accompagnement des communes, genre association des maires ou association des villes et communes du Mali).

Il existe certainement un besoin d'appuyer toute initiative de réflexion ou de concertation entre acteurs de la décentralisation dans un but de renforcer le processus. Dans ce contexte il existe déjà des structures à soutenir comme le « panel », concertation entre le gouvernement malien et les bailleurs de fonds sur leur appui financier à la décentralisation mais qui demande une intensification, ou des structures prévues pour 1999, en particulier le « forum national » qui définira les grandes orientations pour la décentralisation et à laquelle participeront les élus, les bailleurs de fonds et la MDRI.

Au niveau de chaque commune, on prévoit un « réseau de développement » comprenant la commune, les ONG, les associations locales, la société civile. Cette idée mûrit pour le moment au niveau de la MDRI qui voudrait la lancer au lendemain des élections communales en fonction de créer un lieu de jonction entre les différents acteurs et partenaires locaux de développement avec la mairie et les élus communaux.

Il serait également très intéressant d'appuyer une stratégie ou un programme de communication entre les communes, les élus et les administrés durant au moins une période de 5 ans (créant ainsi une irréversibilité). Ces programmes pourront expliquer les actes de gouvernance (transparence) par tous les moyens nécessaires (radio, théâtre, dessins animés, brochures simples).

Dans le même contexte, il serait aussi important d'informer tous les acteurs y compris les communes des programmes de développement des bailleurs de fonds. Pour l'UE, on pourrait envisager une présence réelle des autorités locales au moment de la préparation des textes de la coopération décentralisée inscrits dans la nouvelle Convention de Lomé.

## **Un appui institutionnel aux instances décentralisées et aux institutions qui leur sont liées**

Le point le plus important à soutenir est sans doute un vaste programme de formation de plusieurs années (au moins 5 ans, la durée du premier mandat) destiné aux élus et agents municipaux, aux

agents de tutelle, aux secrétaires généraux. Ce programme de formation peut être réalisé par des acteurs divers (ONG, groupements de base).

Les communes et villes du Mali ont également besoin d'une organisation forte (type association des maires ou association des villes et communes du Mali) pour les représenter et défendre leurs intérêts. La formation des mandataires communaux devrait être reprise dans quelques années par cette structure propre aux communes du Mali.

Il existe actuellement une association des maires du Mali, mais cette organisation n'a pas pu se développer d'une façon professionnelle.

Un problème particulier existe au niveau de la traduction dans les différentes langues nationales des programmes de formation conçus par la MDRI ou des productions audiovisuelles dans les différentes langues.

Il existe au Mali plus d'une centaine de jumelages-coopération se caractérisant par une multitude d'acteurs divers, l'existence de plusieurs niveaux de jumelages hétérogènes, une dispersion des actions qui généralement ne s'inscrivent pas dans un plan de développement global. Très souvent, elle est menée en marge de l'institution communale, l'approche utilisée étant celle de projet. Les relations de coopération se sont organisées entre les collectivités du Nord et celles du Sud, mais se pratiquent entre les communes du Nord et celles du Sud, entre les communes du Nord et différents acteurs que sont les ONG, les associations, les GIE, les niveaux déconcentrés de l'État, les comités de jumelages, les notables, les bureaux d'études, sans qu'aucune clarification des rôles et des relations entre les différents partenaires n'ait été faite. Cette situation pose non seulement le problème de la pérennité de la coopération et de la cohérence des actions menées, mais aussi celui de la nécessité de créer un comité de coordination du jumelage au niveau régional.

## **Un appui financier aux programmes d'investissement des communes et éventuellement aux budgets de fonctionnement**

Chaque bailleur de fonds a ses idées pour appuyer le processus de décentralisation au Mali. À plusieurs reprises, nous avons constaté que les autres bailleurs regardent l'UE comme le chef de file dans cet appui à la décentralisation.

La décision définitive de l'UE pour affecter 20 % de ses ressources financières dans un fonds communal ou un fonds de péréquation mènerait très probablement à des décisions semblables auprès des autres bailleurs. Cet appui financier fort des partenaires étrangers sur une période de 5 ans diminuerait beaucoup le scepticisme existant ici et là à l'égard de la réussite de la décentralisation au Mali. En effet, l'État malien étant défaillant au niveau des finances, il y a peu de possibilités pour financer les nouvelles communes. Pour certains partenaires étrangers, cette opération reste gênante parce qu'ils veulent voir et pouvoir contrôler « leurs » réalisations.

Par ailleurs, la mobilisation des ressources financières locales pourrait être plus facile du moment que les populations, à travers des actions de coopération décentralisée, comprennent mieux et participent activement au processus de décision des investissements communaux en faveur des priorités fixées par ces populations.

Il y a également la possibilité pour les bailleurs de fonds de financer certaines communes directement (par exemple, le programme des villes secondaires, le PADL). À part le programme PMR qui pourrait ouvrir ses guichets aux communes, il est souhaitable que l'approche de l'UE reste nationale et poursuive des buts à long terme. Il faut rester sur une approche d'appui national au processus.

On pourrait aussi penser à soutenir toute initiative qui vise la mise en place d'un système de crédit communal.

Enfin il reste la question de la viabilité des petites communes rurales sans ressources financières suffisantes pour survivre à long terme. Il est important d'appuyer toute réflexion ou étude qui définisse une force économique minimale nécessaire pour regrouper suffisamment de moyens financiers pour pouvoir développer la commune sans problèmes. Liée à cette révision nécessaire, reste la question de revoir les textes législatifs au bout du premier mandat et de procéder à de nouveaux découpages de communes ici et là, augmentant ainsi la viabilité financière de ces entités municipales.

## **Un appui aux efforts d'actions conjointes entre partenaires locaux et pouvoirs locaux**

Cet appui, qui est lié à l'approche de coopération décentralisée, demande des actions prioritaires dans les domaines d'aide à la société civile par le biais de partenaires locaux ou de partenariats bona fide, de schémas d'aide appuyant les processus de développement et non plus de projets ad hoc, ainsi que la présence d'un personnel spécialisé renforçant les délégations de la CE pour nouer des relations avec des partenaires décentralisés.

Le programme des microréalisations (PMR) peut trouver une place dans un programme de soutien à la décentralisation. L'enjeu est de faire travailler au niveau local l'ensemble des acteurs de façon cohérente, en relation étroite avec les institutions présentes, au service du développement économique et social. Les PMR mis en place dans de tels contextes ont les caractéristiques suivantes :

- les moyens financiers issus du programme sont mobilisés sous forme de fonds dont la programmation est définie à une échelle locale ;
- la décision de financer des microréalisations est transférée de l'ordonnateur national à des structures locales de concertation (approche de coopération décentralisée)
- les équipes PMR, qui ont un effectif limité, jouent à l'égard des acteurs locaux des rôles d'ingénierie institutionnelle (procédures et médiation) et de contrôle.

Une modification fondamentale de l'approche PMR, éventuellement par une évolution graduelle, doit donc être pensée avec la mise en place des mairies. Ainsi, le choix des infrastructures à financer sera fait à partir d'une liste établie par les conseils municipaux et la mairie.

## **Quelques options stratégiques et opérationnelles**

Sécuriser la décentralisation, c'est tenir compte des questions essentielles liées à l'histoire, à la culture et aux formes d'organisation sociale et, par conséquent, ne pas se limiter à un exercice juridico-administratif. La décentralisation peut créer un abîme profond entre le pays légal et le pays réel. Cette situation renvoie à la question de la place des institutions autonomes ou traditionnelles de gouvernance dans les politiques de décentralisation. Il y a nécessité de bâtir un système viable de compromis et d'accommodations entre pouvoirs indigènes et modernes, ce qui pose un grand défi aux pays africains.

Un autre problème qui devrait trouver une solution dans un mouvement de décentralisation tient aux tâches laissées par l'État central défaillant au cours des années précédentes (éducation, santé, travaux publics) et qui ont été reprises par la société civile. Mais est-ce leur rôle ? L'État central peut-il décentraliser ses tâches à des instances non étatiques ?

Il existe par ailleurs un risque de bureaucratisation des communautés de base à cause du grand nombre d'organisations paysannes, de comités de gestion, d'associations de développement, d'ONG nationales et internationales, qui ont tous pour cible les populations à la base ; très vite sont nés des conflits de leadership, de compétence et d'intérêt qui se jouent au détriment du développement local, alors que c'est le but commun de toutes ces initiatives.

Face à cette multitude d'initiatives, l'affaiblissement de l'État sur le terrain n'est pas nécessairement une bonne chose. En outre, il est très contestable que certaines de ses fonctions soient appropriées par des organisations ou associations qui ne sont responsables devant aucun organe autre que ceux qu'elles se donnent. Il faut donc s'atteler à une refonte du rôle d'une autorité locale forte.

Il est très important qu'une bonne partie des ressources d'investissement mises à disposition des (nouvelles) communes ne soit pas affectée, afin de laisser le libre choix et l'arbitrage aux acteurs communaux en fonction de leurs priorités et suivant des règles d'utilisation en cohérence avec les politiques sectorielles. Il est d'ailleurs important que les bailleurs de fonds apprennent à avoir une confiance dans réserve dans les acteurs locaux et adoptent une attitude positive face aux erreurs éventuelles.

Pour permettre que la décentralisation pousse sur un terreau fertile, il est nécessaire d'entreprendre la construction d'une société civile locale dotée d'une conscience de « citoyen communal ». Cela permettra d'installer une logique de contrôle populaire exercé par des citoyens bien informés. Cette action demande énormément de temps et de moyens. C'est l'occasion également de démontrer que la décentralisation va au-delà d'une simple réforme administrative et qu'elle exige un renouveau de la citoyenneté.

La participation des bénéficiaires aux différentes étapes des actions suppose qu'ils puissent prendre part de manière active au processus, qu'ils maîtrisent la problématique de la conception et de l'exécution des projets, qu'ils prennent des décisions en connaissance de cause. Il est donc primordial de mettre sur pied des programmes dont l'objectif est de permettre d'acquérir les capacités nécessaires pour faire face à ces exigences. L'objectif central et final du développement des capacités est de rendre autonomes les acteurs locaux. Le développement des capacités est donc une stratégie globale et complexe, à long terme, coûteuse en temps et en moyens.

L'intérêt d'appuyer des organisations d'interfaces (type associations de villes et communes ou réseaux d'ONG) est double. Par leur proximité, elles appuient en aval leurs membres en les déchargeant de contraintes administratives et financières lourdes ; par l'application des règles du système, elles sécurisent en amont les responsables officiels, en les déchargeant de la tâche difficile de traiter avec un grand nombre d'acteurs variés.

Quelques directives pour lier la coopération décentralisée à la décentralisation :

- suivre une logique « processus », c'est-à-dire formuler des stratégies de renforcement de la décentralisation en créant un environnement favorable à des actions conjointes ;
- engager plusieurs partenaires en même temps pour la formulation et l'exécution des programmes ;
- suivre une approche institutionnelle, par exemple au lieu de créer des équipes de suivi ad hoc s'adresser aux institutions existantes pour assurer ce rôle ;
- développer des systèmes de contrôle transparents ;
- éviter des ressources financières extérieures qui empêchent la mobilisation des ressources financières locales ;
- respecter l'État central : la coopération décentralisée et l'action conjointe ne cherchent pas à affaiblir l'État central qui a un rôle important de facilitateur du développement local ;
- promouvoir une coopération directe entre acteurs homologues Nord-Sud ou Sud-Sud.

## Personnes rencontrées (ordre chronologique)

- Vincent Dowd, chef de délégation de la Commission européenne
- Lecompte, responsable du PMR-FED à la délégation de la Commission européenne
- Escardino, PMR-FED à la délégation de la Commission européenne
- Amagoïn Keita, Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles
- Mallé Cissé, secrétaire général ministère de l'administration territoriale et de la sécurité
- Ousmane Sissoko, chef de la division multilatérale du ministère des affaires étrangères
- Claude Guérin, appui à l'ordonnateur national du FED
- Mamadou Keita, coordinateur du programme SNV (Organisation néerlandaise de développement)
- Yéréfelo Malle, directeur exécutif du CCA-ONG
- Mamadou Sékou Touré, CCA-ONG
- Bakary Doumbia, président SECO-ONG
- Dabou Tangara, commissaire aux comptes SECO-ONG
- Modibo Kane Cissé, chef de division ONG-CADB
- Ibrahima Coulibaly, directeur PMR-FED
- Ousmane Sy, chef de la Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles
- Lassine Bouaré, chef de la Cellule de développement des communes MDRI
- Badi Ould Ganfoud, chef du Bureau provisoire des collectivités MATS
- Colonel Karamoko Niaré, gouverneur du district de Bamako
- Hubert de Milly, conseiller à la Mission française de coopération et d'action culturelle
- Markus Ischer, conseiller technique, chargé du programme d'appui à la décentralisation, Helvetas -Mali
- Makan Fofana, conseiller aux opérations de développement Helvetas-Mali
- Abdoul Kader Sissoko, président de la délégation spéciale (maire sortant) de Bougouni
- Drissa Konaté, nouveau maire élu de Bougouni
- Labass Kayo, secrétaire général de la mairie de Bougouni
- Hans Meenink, responsable du programme PADC (Programme d'appui au développement des communes rurales du cercle de Dioïla)
- Cheick Oumar Sissoko, chargé de programme, ADC Dioïla
- Issa Tiena, commandant de cercle de Koutiala
- Ibrahima Berthe, président du comité de jumelage Koutiala/Alençon
- Soufiana Abdoulaye Maiga, président de la délégation spéciale (maire sortant) de Koutiala
- Seydou Kone, nouveau maire de Koutiala
- Nathalie Gibon, responsable des opérations du développement AFVP (Association française des volontaires du progrès)
- Dominique de la Croix, Agence française de développement (AFD)
- Anna Diallo, chargée du programme de gouvernance démocratique USAID
- Oumar Sako, assistant du représentant résident PNUD (Programme des Nations unies pour le développement)
- Mamadou Ba, ancien ministre de la défense, responsable de l'Association de Nioro du Sahel à Bamako
- Kanda Keita, directeur de cabinet du gouverneur de Kayes
- Hamidou Traoré, conseiller aux affaires administratives du gouverneur de Kayes
- Gathy Drogou, assistante de M. Éric Delétang, représentant permanent de la région Nord-Pas-de-Calais dans la région de Kayes.
- Demba Traoré, chargé de mission du SAN d'Evry auprès de la ville de Kayes
- Ismaïla Douyon, commandant de cercle de Kayes
- Mamadou Nomoko, chef d'arrondissement d'Aourou (Kayes)
- Saloum Gandeka, secrétaire général de l'Association Guidimakan Djiké Aourou
- Sékou Soumaré, représentant du chef de village de Fégui
- Sada Touré, conseiller de village à Fégui, signataire du protocole d'accord de Fégui
- Saloum Diallo, conseiller de village à Fégui
- Almamy Konaté, conseiller de village à Fégui
- Souleymane Traoré, notable
- Abdoulaye Traoré, notable
- Bakary Famenta, président de l'association villageoise de Same-Ouolof (AV-SO) (Kayes)
- Djibril Coulibaly, vice-président de l'AV-SO
- Adama Guindo, nouveau maire élu de Kayes
- Mohomet Toutou Sidibé, secrétaire général de la mairie de Kayes
- Boubacar Bah, nouveau maire élu de la commune V

## Documents consultés

Bijl, J., Bossuyt, J., Land, T. 1998. *Quel cadre institutionnel pour le développement local?*, Rapport de séminaire de l'ECDPM, Maastricht, 8-10 septembre 1997. Maastricht: ECDPM.

Bossuyt, J. 1994. *Decentralised Cooperation and the African Public Sector: Several players in search of a dramatist*, ECDPM Working Paper 94-1. Maastricht: ECDPM.

Bossuyt, J., Van Hove K. 1998. *Promoting "Joint Action" and decentralised cooperation in Tanzania*, Summary report of a Consultative meeting, Dar es Salaam, 19-20 March 1998. Maastricht: ECDPM.

Délégation de la Commission européenne au Mali. 1998. *Éléments de réflexion pour la conception d'une nouvelle phase du Projet Microrealisations (MPR) dans le cadre du PIN 8<sup>e</sup> FED (Lecompte Y.)*.

Délégation de la Commission européenne au Mali. 1997. *Convention de Lomé IV – second protocole financier. Cadre de la Coopération entre la République du Mali et la Communauté européenne*, Programme Indicatif National, 21 février 1997.

Helmsing, A.H.J. 1997. *In support of local governance: A synthesis of processes and issues in Uganda, Zimbabwe and Zambia*. The Hague: Institute of Social Studies.

HELVETAS. *Une présentation sommaire du Programme d'Appui à la décentralisation (PAD)*, Bougouni, Mali.

HELVETAS. 1998. *Communication aux journées de consultation MDRI*, 29-30 juin 1998, Bamako.

HELVETAS. *Qu'est-ce qui se passe dans notre commune?*, Bande dessinée, volume 1, Les élections communales, Bougouni.

Hommes, R. 1996. "Conflicts and Dilemmas of Decentralization", *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995*. Washington, DC: World Bank.

Hoorntje, T. 1996. "Mali-EU cooperation, Roads and adjustment", *The Courier ACP-EU* (159): 28.

Kasumba, G. 1997. *Decentralising Aid and its Management in Uganda: Lessons for Capacity-building at the Local Level*. ECDPM Working Paper 20. Maastricht: ECDPM.

Nielsen, H. 1996. *Donor Support to Decentralisation in Uganda: Experiences from Rakai District 1990-95*. ECDPM Working Paper 9, Maastricht: ECDPM.

MATS. 1997. *Synthèse des Programmes microréalizations FED MALI (1988 – 1997)*. Mali: Ministère de l'Administration Territoriale et de la Sécurité.

MDRI. 1998. *Documents de travail pour le panel de la décentralisation du 7 mai 1998*, Korofina Nord. Bamako: Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles.

MDRI. 1998. *Documents de présentation des journées de concertation MDRI / Projets de développement*, 29-30 juin 1998. Bamako: Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles.

MDRI. 1998. *Rapport de synthèse des travaux aux journées de concertation MDRI / Projets de développement*, 29-30 juin 1998. Bamako: Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles.

MDRI. 1996. *Lois et décrets de la décentralisation, décembre 1996*. Bamako: Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles.

MDRI. *La commune en questions*. Bamako: Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles.

MDRI. 1997. *La stratégie des transferts de compétences*. Bamako: Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles.

- MDRI. 1997. *Stratégie de financements des collectivités locales au Mali*. Bamako: Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles.
- MDRI. 1997. *Stratégie de développement dans le processus de décentralisation au Mali*. Bamako: Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles.
- PACL. 1998. *Présentation du projet d'appui aux collectivités locales en 5<sup>e</sup> région*, 16 mai 1998.
- SNV. 1996. *Fiche de présentation du programme Minika*, 29-30 juin, Bamako.
- SNV. 1996. *Programme Minika – Programme d'appui au développement dans les communes de Ménaka*. Bamako.
- SNV. 1997. *Programme d'appui au développement des communes rurales du cercle de Dioila (PDCD)*. Bamako.
- SNV. 1997. *Document de l'atelier de démarrage du PDCD*. Dioila.
- UNDP. 1997. *Compendium of African Governance Programmes*, First Annual African Governance Forum, 11-12 July 1997, Addis Abeba.
- USAID Mali. 1996. *Gouvernance démocratique – Objectif stratégique*. Bamako, Mali.
- Vielajus, J-L. 1997. *Évaluation des programmes pluriannuels de microréalisations sous Lomé IV*, phase 3, synthèse générale. Paris: GRET.
- World Education. 1998. *Présentation sommaire du programme de World Education*, contribution aux journées de consultation de la Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles, Projets de développement, 29-30 juin 1998, Bamako.