

**DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE  
ET DU DÉVELOPPEMENT**

**ÉVALUATION  
DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE  
FRANCO-MALIENNE**

**Auteurs:**  
**Bernard HUSSON**  
**Mahamadi DIAWARA**

*Février 2003*

**MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

*Cette évaluation est un document interne établi à la demande  
du ministère des Affaires étrangères.*

*Les commentaires et analyses développés n'engagent que leurs auteurs  
et ne constituent pas une position officielle.*

*La diffusion de ce rapport a un caractère limité  
et son usage est strictement limité au cadre officiel.*

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés,  
y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

Photo de couverture : Photothèque du ministère des Affaires étrangères  
Chambre de commerce et d'industrie de Bamako – A.MAHARAUX

Impression : ADLIS Lille

© Ministère des Affaires étrangères, 2003.

ISSN: 1249-4844

ISBN: 2-11-094156-1

# TABLE DES MATIÈRES

## VOLUME I RÉSUMÉ DU RAPPORT

<b>1. PRÉSENTATION DE L'ÉVALUATION</b> .....	<b>13</b>
1.1 RAPPEL DES TERMES DE RÉFÉRENCES .....	13
1.2 PRINCIPES RETENUS POUR L'ÉVALUATION .....	13
1.3 MISE EN ŒUVRE DE L'ÉVALUATION .....	13
1.4 UNE CONSTRUCTION TYPOLOGIQUE .....	14
1.5 MISE EN DÉBATS DES TRAVAUX ET FINALISATION .....	14
<b>2. LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE FRANCO-MALIENNE, ÉTAT DES LIEUX</b> .....	<b>14</b>
2.1 ORIGINE ET ÉVOLUTION DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE .....	14
2.1.1 Répartition géographique des coopérations décentralisées .....	14
2.1.2 Qui a l'initiative de la coopération décentralisée? .....	15
2.2 LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE, UN ENJEU IMPORTANT POUR L'ORGANISATION DES POUVOIRS LOCAUX AU MALI .....	15
<b>3. OBJECTIFS ET RÉALITÉS DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE</b> .....	<b>15</b>
3.1 DES APPROCHES DIFFÉRENCIÉES .....	16
3.1.1 La coopération décentralisée, multiplier les échanges .....	16
3.1.2 La coopération décentralisée, une finalité opérationnelle .....	17
3.2 LES ACTEURS DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE .....	19
3.2.1 Les relations collectivités territoriales/comités de jumelage .....	19
3.3 LES RÉSEAUX DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, UN RÔLE D'ANIMATION .....	19
<b>4. LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE, DES APPUIS FOCALISÉS... MAIS SANS EXCLUSIVES</b> .....	<b>20</b>
4.1 UNE RÉFÉRENCE STRUCTURANTE DES RELATIONS DE COOPÉRATION, L'APPROCHE PROJET .....	20
<b>5. LES DISPOSITIFS JURIDIQUES, ADMINISTRATIFS ET TECHNIQUES, FINANCIERS ACTUELS</b> .....	<b>21</b>
5.1 LES CONVENTIONS .....	21
5.2 LES DISPOSITIFS ADMINISTRATIFS ET TECHNIQUES .....	21
5.3 LES DISPOSITIFS FINANCIERS .....	22
5.3.1 Une difficile appréciation des volumes financiers .....	22
5.3.2 Des circuits contrôlés .....	23

<b>6. CONCORDANCES/DISCORDANCES ENTRE LES POSTURES DES COLLECTIVITÉS PARTENAIRES .....</b>	<b>24</b>
<b>7. SOUTENIR LA DÉCENTRALISATION .....</b>	<b>25</b>
<b>7.1 MIEUX PRENDRE EN COMPTE LA DÉCENTRALISATION .....</b>	<b>25</b>
<b>7.2 DE L'ÉCHANGE INSTITUTIONNEL À L'APPUI INSTITUTIONNEL .....</b>	<b>26</b>
<b>7.3 DES DÉBATS À MENER .....</b>	<b>27</b>
<b>7.4 DES AXES PROSPECTIFS .....</b>	<b>28</b>
7.4.1 Axe 1 Information/Animation en France .....	28
7.4.2 Axe 2 Renforcement institutionnel .....	29
7.4.3 Axe 3 Construire la réciprocité .....	30
7.4.4 Axe 4 Organiser des espaces de débats et de concertation nationale et territoriale .....	30
7.4.5 Axe 5 Articulation coopération décentralisée/coopération bilatérale (et multilatérale) .....	30
7.4.6 Axe 6 « Animation » au Mali .....	31
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>31</b>

## **VOLUME II RAPPORT**

<b>1. PRÉSENTATION DE L'ÉVALUATION .....</b>	<b>33</b>
<b>1.1 OBJET ET PRINCIPE DE L'ÉVALUATION .....</b>	<b>33</b>
1.1.1 Rappel des termes de références .....	33
1.1.2 Principes retenus pour l'évaluation .....	35
<b>1.2 MISE EN ŒUVRE DE L'ÉVALUATION .....</b>	<b>36</b>
1.2.1 Identification des collectivités .....	36
1.2.2 Collecte de l'information et personnes rencontrées .....	36
1.2.3 Une construction typologique .....	38
1.2.4 Mise en débats des travaux et finalisation .....	39
1.2.5 Calendrier et moment de l'évaluation .....	39
<b>2. PREMIÈRE PARTIE. LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE FRANCO-MALIENNE ÉTAT DES LIEUX.....</b>	<b>40</b>
<b>2.1 CONTEXTE DE RÉFÉRENCE .....</b>	<b>40</b>
2.1.1 Des contextes nationaux en forte évolution depuis dix ans .....	40
✓ Au Mali.....	40
✓ ... et en France.....	40
2.1.2 La coopération décentralisée, de l'approche juridique à la pratique .....	41
2.1.3 Rappel des résultats de l'évaluation de la coopération décentralisée dans la région de Kayes de 1996.....	43
✓ Des conclusions toujours d'actualité.....	43
✓ Les propositions de l'évaluation de 1996 et leur mise en œuvre .....	44

<b>2.2 ORIGINE ET ÉVOLUTION DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE.....</b>	<b>45</b>
2.2.1 Nombre et niveaux des partenariats.....	45
✓ Un nombre élevé de relations.....	45
✓ Critères de choix des partenariats .....	45
2.2.2 Qui a l'initiative de la coopération décentralisée?.....	48
2.2.3 Des coopérations déjà anciennes.....	53
✓ Évolution de la coopération décentralisée depuis 10 ans : une histoire non achevée?.....	54
✓ Évolution des concepts et des postures.....	57
<b>2.3 LES ACTEURS DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE.....</b>	<b>58</b>
2.3.1 Les acteurs français.....	58
2.3.2 Les acteurs maliens.....	62
2.3.3 Les relations collectivités territoriales/comités de jumelage .....	66
2.3.4 Les réseaux de collectivités territoriales, un rôle d'animation.....	67
<b>2.4 LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE, DES ACTIONS FOCALISÉES... MAIS SANS EXCLUSIVES.....</b>	<b>69</b>
2.4.1 Une convergence de priorités.....	69
2.4.2 Des actions diversifiées.....	69
✓ Les actions « classiques » : le socle commun .....	70
✓ Des domaines d'appui promotionnels.....	71
✓ Des domaines d'appui institutionnels.....	73
✓ Le cas spécifique des « Maisons du jumelage ou de partenariat » .....	74
2.4.3 Des domaines peu présents, voire quasi-absents.....	74
<b>2.5 LES DISPOSITIFS JURIDIQUES, ADMINISTRATIFS ET TECHNIQUES, FINANCIERS ACTUELS.....</b>	<b>75</b>
2.5.1 Les conventions.....	75
✓ Du protocole d'amitié à la convention formelle.....	75
✓ Des conventions cadres aux conventions opérationnelles?.....	77
2.5.2 Les dispositifs administratifs et techniques.....	77
✓ La coopération est animée et gérée par le comité de jumelage.....	77
✓ La coopération est animée et gérée par une ONG, sans lien préalable avec la commune.....	79
✓ La collectivité française assume directement la responsabilité des réalisations .....	80
✓ La collectivité malienne assume la maîtrise d'ouvrage des réalisations.....	82
✓ À la recherche d'espace de concertation .....	83
✓ Le cas particulier des associations de migrants .....	85
2.5.3 Les dispositifs financiers .....	86
✓ Une difficile appréciation des volumes financiers.....	86
✓ Une impossible appréciation de la répartition des affectations des volumes financiers.....	89
✓ Les circuits financiers.....	90

<b>2.6 LECTURES DE L'IMPACT DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE PAR SES ACTEURS .....</b>	<b>93</b>
2.6.1 Perception de la coopération décentralisée par les collectivités maliennes.....	96
2.6.2 Discours et pratiques des collectivités françaises .....	96
<b>3. DEUXIÈME PARTIE. ANALYSE ET CONCLUSIONS .....</b>	<b>97</b>
<b>3.1 LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE FRANCO-MALIENNE, UN POIDS IMPORTANT AU MALI .....</b>	<b>97</b>
3.1.1 Impacts réciproques de la décentralisation et de la coopération décentralisée .....	97
<b>3.2 QUEL AVENIR POUR LES COMITÉS DE JUMELAGE ?.....</b>	<b>98</b>
<b>3.3 DES MODALITÉS D'APPUI CONVENTIONNELLES.....</b>	<b>100</b>
Une écoute des habitants .....	100
Une référence structurante, l'approche projet.....	101
Les relations financières: solidarité et prudence .....	103
<b>3.4 VERS UN PARTENARIAT ÉQUILIBRÉ .....</b>	<b>105</b>
3.4.1 Les attentes des collectivités maliennes .....	105
3.4.2 Prendre la mesure de la politique de décentralisation du Mali.....	106
3.4.3 Coopérer pour soutenir la décentralisation .....	109
<b>3.5 DES DÉBATS À MENER.....</b>	<b>110</b>
<b>4. TROISIÈME PARTIE. PRÉCONISATIONS.....</b>	<b>113</b>
<b>4.1 CONTEXTE DES PRÉCONISATIONS .....</b>	<b>113</b>
<b>4.2 AXES DES PRÉCONISATIONS.....</b>	<b>114</b>
4.2.1 Axe 1 Information/ Animation en France .....	114
4.2.2 Axe 2 Renforcement institutionnel .....	116
4.2.3 Axe 3 Construire la réciprocité .....	120
4.2.4 Axe 4 Organiser des espaces de débats et de concertation nationale et territoriale.....	120
4.2.5 Axe 5 Articulation coopération décentralisée/coopération bilatérale (et multilatérale).....	122
4.2.6 Axe 6 « Animation au Mali » .....	126

### **VOLUME III ANNEXES**

Liste des abréviations .....	129
ANNEXE I Synthèse des thèmes de référence .....	131
ANNEXE I bis Composition des comités de pilotage de Paris et Bamako .....	132
ANNEXE II Collectivités rencontrées ou interviewées .....	133
ANNEXE II bis Fiche synthétique par collectivité rencontrée .....	135
ANNEXE III Personnes et institutions rencontrées .....	141
ANNEXE IV Documents consultés .....	156
ANNEXE V Questionnaire et guides d'entretien .....	158
V.1 Questionnaire adressé aux collectivités françaises .....	158
V.2 Guide d'entretien avec les collectivités françaises .....	165
V.3 Guide d'entretien avec les collectivités maliennes .....	168
ANNEXE VI Exemples d'évolution des conventions de coopération .....	171
ANNEXE VII Exemples de formation pour les élus .....	173
ANNEXE VIII Des relations multiples: exemple de la coopération Angers/Bamako .....	175
ANNEXE IX Coopération décentralisée et collecte de l'impôt .....	177
ANNEXE X Thèmes et questions que les centres de ressources auront à traiter, fonctions qu'ils auront à assurer .....	180
ANNEXE XI Conditions d'accès à l'Agence nationale pour les investissements des collectivités territoriales .....	181





## SYNTHÈSE

La coopération décentralisée franco-malienne est l'une des plus actives de l'Afrique de l'Ouest. On peut estimer entre 100 et 150 les coopérations conduites ou appuyées par les collectivités françaises, dont la moitié environ est active. Elles ont pour la plupart une histoire au moins décennale. La décentralisation n'a pas suscité à ce jour un accroissement significatif du nombre de coopérations décentralisées.

Deux grandes approches de la coopération décentralisée sont partagées, chacune étant, avec plus ou moins d'intensité mise en œuvre dans le cadre des partenariats.

### MULTIPLIER LES ÉCHANGES

La première approche vise à multiplier les échanges entre les personnes physiques et morales des deux collectivités partenaires. Non seulement les collectivités françaises sont engagées mais les échanges concernent aussi des institutions publiques ou privées, à caractère social et culturel...: chantiers de jeunes, mobilisation d'institutions et de personnels de santé, jumelage d'écoles, accueil réciproque de groupes d'artistes... « *Elle engage les partenaires dans la durée qui permet de construire des relations de confiance et d'amitié* ».

Cette coopération est fondée sur une qualité de relations humaines, multiplie les champs d'actions, favorise l'autonomie des initiatives. La rencontre avec d'autres cultures, d'autres modes de penser est son moteur. Ces relations se veulent le symbole d'une coopération où les partenaires sont égaux, où la volonté de « travailler avec » se substitue à celle du « travailler pour ».

Pour les collectivités maliennes cette approche de la coopération décentralisée est un moyen de sortir de leur isolement, d'acquérir une légitimité aux yeux de leurs citoyens.

### UNE FINALITÉ OPÉRATIONNELLE

Dans la seconde approche, ce qui compte, c'est la réalisation d'actions ayant pour objet l'amélioration des conditions de vie des habitants de la collectivité territoriale partenaire, c'est l'efficacité des moyens mis en œuvre pour soutenir le développement et renforcer les institutions locales.

Cette seconde dimension dessine un objet particulier pour la coopération décentralisée, celui d'accompagner la transformation de l'organisation administrative et politique du pays.

Dans son aboutissement, elle vise des objectifs ambitieux :

- Contribuer à instaurer une notion de service public ;
- Appuyer l'élaboration et la mise en œuvre de politiques locales : en direction des jeunes, des femmes, des artisans, économique, pour l'aménagement de l'espace, la gestion des ressources naturelles...
- Soutenir le recouvrement des impôts et taxes locaux.

Dans la pratique, cette seconde approche reprend les schémas plus classiques de l'appui par projet dans des domaines « classiques » : santé, hydraulique, scolarisation mais aussi dans de très nombreux autres domaines : reboisement, embouche, collecte des ordures ménagères, crédit pour l'achat de charrue.

Cette évolution vers une plus grande attention aux demandes des collectivités maliennes, n'empêche pas le maintien d'une « coopération conteneur » (ou « toubab cadeau ») fondée sur une conception humanitaire, « *cette coopération a pour objet de soulager les populations vivant dans la misère* », rejetée par les élus maliens.

Les coopérations décentralisées reposent sur quatre composantes

- Des acteurs

Ils sont multiples : outre les collectivités locales, on compte en France comme au Mali des comités de jumelage, des acteurs non spécialisés dans la coopération dont la variété est immense : centres sociaux, troupes de théâtre, association d'architectes, service d'enlèvement des ordures ménagères... Les établissements de santé sont particulièrement sollicités, des organismes de financement publics nationaux et multilatéraux. En revanche les programmes de développement et les ONG sont peu associés à cette forme de coopération.

- Des dispositifs juridiques.

Signés au Mali à l'origine par les représentants déconcentrés de l'État, ils sont aujourd'hui confirmés par les nouvelles collectivités territoriales. Leur contenu reste cependant imprécis et ne permet pas de faire des bilans entre espoirs et réalisations.

- Des dispositifs administratifs et techniques

Les dispositifs administratifs et techniques mis en œuvre par les coopérations décentralisées franco-maliennes répondent à l'une des quatre situations typologiques suivantes :

- La coopération est animée et gérée par un comité de jumelage
- La coopération est animée et gérée par une ONG, sans lien préalable avec la commune
- La collectivité française assume directement la responsabilité de l'organisation de la coopération et des réalisations.
- La responsabilité de la coopération est partagée entre les deux collectivités partenaires

- Des dispositifs financiers

Les volumes financiers mis en jeu dans le cadre de la coopération décentralisée sont très difficiles à estimer en raison de la multiplicité de leurs origines. L'affectation de ces

ressources est encore plus difficile à apprécier entre investissement, appui à du fonctionnement, coût de gestion de la coopération... Une étude spécifique est à réaliser.

Cette imprécision a un double effet au Mali :

- Les collectivités maliennes n'inscrivent pas (sauf cas très rares) dans leur budget les ressources dont elles disposent, malgré l'obligation légale qui leur est faite,
- Elles ne sont pas en mesure de prévoir les charges de fonctionnement des équipements réalisés.

Quelle que soit la modalité retenue d'engagement des fonds apportés par les collectivités françaises, elle est empreinte d'une méfiance. Aucune des procédures ne répond aux dispositifs prévus par la législation nationale malienne bien que celle-ci ait renforcé la transparence des ressources mises à disposition des collectivités locales.

## **DES AXES PROSPECTIFS**

- Information/Animation en France sur les dispositifs maliens d'appui aux collectivités locales
- Renforcement institutionnel des collectivités maliennes pour qu'elles définissent leur stratégie d'actions, assument pleinement leur fonction de maîtres d'ouvrage, disposent directement ou indirectement de personnels compétents
- Organiser des espaces de débats et de concertation nationale et territoriale
  - Rencontres de la coopération décentralisée franco-malienne, « associant collectivités et État des deux pays » afin de faire le bilan des points de vue, d'en débattre, de favoriser une dynamique de partage d'expériences entre les différents acteurs.
  - Des concertations sont aussi à mettre en place au niveau des coopérations qui concernent un même territoire régional.
- Articulation coopération décentralisée/coopération bilatérale (et multilatérale)
- Un appui à la déconcentration de l'État malien par la coopération bilatérale et au renforcement de la décentralisation, dans sa construction locale, par les collectivités territoriales françaises.
- Un appui financier de la coopération bilatérale aux investissements locaux dans le cadre de fonds d'investissements territoriaux (par une redistribution partielle des ressources affectées aux programmes sectoriels).

Pour conforter ces approches, une évolution significative sera de passer de la pratique actuelle de versement d'une subvention de cofinancement sur projet d'une collectivité territoriale, à la définition d'objectifs communs établis dans un cadre contractuel.



### 1. PRÉSENTATION DE L'ÉVALUATION

#### 1.1 RAPPEL DES TERMES DE RÉFÉRENCES

Pour « *connaître la réalité de la coopération décentralisée franco-malienne dans sa diversité, sa complexité et sa richesse* » et « *formuler des propositions [...] pour consolider cette forme de coopération* »<sup>1</sup>, l'évaluation de la coopération décentralisée franco-malienne est construite autour de trois approches.

- Une approche rétrospective sur l'évolution de la coopération décentralisée depuis ses origines.
- Une approche axée sur la contribution de la coopération décentralisée au développement local, au renforcement de la démocratie et à la décentralisation au Mali.
- Une approche prospective en vue de contribuer à une meilleure adéquation entre les appuis apportés par les collectivités françaises et la crédibilisation des collectivités maliennes.

Les objectifs retenus ont été structurés autour de trois axes.

1. Connaître la réalité de la coopération décentralisée franco-malienne dans sa diversité, sa complexité et sa richesse,
2. Identifier l'apport spécifique des collectivités territoriales dans la coopération au développement,
3. Formuler des propositions qui serviront de base à un comité de suivi.

#### 1.2 PRINCIPES RETENUS POUR L'ÉVALUATION

Quelques principes ont servi à la conduite de l'évaluation.

- Une conception positive de la coopération décentralisée et des résultats qu'on peut en attendre tant en terme de développement que de soutien à la décentralisation ;
- Une vision ambitieuse de sa place dans le concert des coopérations ;
- Une démarche interactive avec les comités de pilotage et les opérateurs concernés.

#### 1.3 MISE EN ŒUVRE DE L'ÉVALUATION

Outre un dépouillement documentaire, deux procédures ont été utilisées pour recueillir l'information auprès des coopérations.

##### **Envoi d'un questionnaire à toutes les collectivités françaises identifiées.**

23 réponses ont été reçues pour 112 envois, soit un taux de 20,5 %.

---

1. In « Termes de référence de l'évaluation »

## Des interviews directes

Un échantillon de collectivités a été construit à partir de la répartition géographique et démographique des collectivités maliennes impliquées. Les personnes rencontrées (plusieurs centaines) sont des élus et fonctionnaires en charge des relations de coopération décentralisée, des responsables de comités de jumelage et d'associations de solidarité, d'hôpitaux, d'écoles, d'associations de migrants..., des responsables d'administrations nationales en charge des relations de coopération décentralisée.

### 1.4 UNE CONSTRUCTION TYPOLOGIQUE

Pour répondre aux objectifs de l'évaluation, le choix a été de privilégier l'analyse des dispositifs techniques, financiers, d'organisation des coopérations plus que la description des actions elles-mêmes et de leur impact.

### 1.5 MISE EN DÉBATS DES TRAVAUX ET FINALISATION

La conduite de l'évaluation s'est faite en étroite relation avec les comités de pilotage tant au Mali qu'en France. Ils ont également été associés à la réflexion sur le contenu des travaux et à l'analyse des résultats.

## 2. LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE FRANCO-MALIENNE, ÉTAT DES LIEUX

### 2.1 ORIGINE ET ÉVOLUTION DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

#### 2.1.1 Répartition géographique des coopérations décentralisées

On peut estimer entre 100 et 150 les coopérations conduites ou appuyées par les collectivités françaises, dont la moitié environ est active. Elles ont pour la plupart une histoire au moins décennale. La décentralisation n'a pas suscité à ce jour un accroissement significatif du nombre de coopérations décentralisées.

Répartition géographique des coopérations décentralisées.<sup>2</sup>

Région I Kayes	Région II Koulikoro	Région III Sikasso	Région IV Ségou	Région V Mopti	Région VI Tbtou	Région VII Gao	Région VIII Kidal	District de Bamako
46	16	7	8	23	7	7	1	5

Cette photo masque toutefois un lent rééquilibrage en cours entre les régions, en faveur des régions de Mopti et Koulikoro principalement.

2. Source : *Coopération France Mali*, Ambassade de France.

### 2.1.2 Qui a l'initiative de la coopération décentralisée ?

Aujourd'hui, deux modalités prennent le pas sur les autres : l'incitation par des organismes spécialisés (Cités Unies France par exemple) et la « diffusion par proximité ». Dans cette dernière formule, la commune malienne, souhaitant nouer des relations de coopération, s'adresse à une de ses communes voisines bénéficiant déjà elle-même d'une coopération décentralisée. Cette dernière sollicite à son tour son propre partenaire en France qui l'oriente vers une commune de son propre voisinage.

#### La place spécifique des migrants

Les migrants contribuent à la vie de la coopération décentralisée. Ils en sont rarement à l'origine. Les collectivités françaises, comme maliennes leur confient un rôle « *d'information en France, de sensibilisation des partenaires, mais ils ne peuvent en aucun cas engager les communes dont ils sont originaires. Ils ne sont pas leurs mandataires généraux, ni même mandataires pour traiter d'un dossier précis.* »<sup>3</sup>

## 2.2 LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE, UN ENJEU IMPORTANT POUR L'ORGANISATION DES POUVOIRS LOCAUX AU MALI.

La coopération décentralisée franco-malienne concerne un nombre élevé de collectivités maliennes (environ 15 %), dont toutes les grandes villes du pays. Les appuis ainsi apportés ont un poids quantitatif important, marquent l'organisation des plus grandes collectivités maliennes et pèsent sur l'organisation des pouvoirs décentralisés dans le pays.

## 3. OBJECTIFS ET RÉALITÉS DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

Les textes officiels en France ne définissent ni le contenu, ni la finalité de la coopération décentralisée. Seuls ses acteurs sont désignés qui peuvent faire appel aux concours d'autres acteurs : associations de solidarité internationale mais aussi d'éducation populaire, organismes d'insertion, entreprises, universités... Toutefois la pleine responsabilité des choix et méthodes d'actions appartient aux collectivités concernées.

L'absence de cadre politique précis laisse de larges marges de manœuvre aux acteurs français pour définir l'objet de leur relation.

□ Juridiquement, le champ de la coopération décentralisée est très large sous réserve du respect de trois principes : *l'intervention de la collectivité française doit se justifier par l'exigence d'un intérêt public, revêtir un intérêt direct pour la population concernée, se conformer au principe d'impartialité.*<sup>4</sup>

3. Lamine Bâ, directeur du CEF

4. Circulaire du 20 avril 2001.

□ Politiquement, elle est construite autour de trois discours.

- Pour certains, la coopération décentralisée est un moyen de « rapprochement entre les hommes », une « école de solidarité », « un espace de rencontre interculturelle »...<sup>5</sup> La coopération décentralisée ouvre à des rapports de solidarité et à une meilleure connaissance mutuelle entre les hommes.
- Pour d'autres, la coopération décentralisée est avant tout une coopération au développement. « *Coopération de proximité, elle réalise des actions concrètes qui répondent aux besoins des populations.* »<sup>6</sup>
- Pour d'autres enfin, elle est un moyen de soutenir la dynamique de démocratisation engagée depuis les « Conventions nationales » du début des années quatre-vingt-dix, notamment par la consolidation de la décentralisation.

Pour les institutions maliennes, « *la coopération décentralisée doit être considérée comme un processus de changement des manières traditionnelles de mettre en œuvre la coopération au développement. Il s'agit plutôt d'une approche, d'un mode de faire différemment la coopération au développement permettant d'offrir des réponses adaptées aux évolutions et aux initiatives locales* »<sup>7</sup>

### **3.1 DES APPROCHES DIFFÉRENCIÉES**

À partir de ces positionnements et des pratiques, on peut distinguer deux grandes approches de la coopération décentralisée.

#### **3.1.1 La coopération décentralisée, multiplier les échanges**

La première approche vise à multiplier les échanges entre les personnes physiques et morales résidentes dans chacune des deux collectivités partenaires. Non seulement les collectivités françaises sont engagées mais les échanges concernent aussi des institutions publiques ou privées, à caractère social et culturel... : chantiers de jeunes, mobilisation d'institutions et de personnels de santé, jumelage d'écoles, accueil réciproque de groupes d'artistes... « *Elle engage les partenaires dans la durée qui permet de construire des relations de confiance et d'amitié* ».

Cette coopération est fondée sur une qualité de relations humaines, multiplie les champs d'actions, favorise l'autonomie des initiatives. La rencontre avec d'autres cultures, d'autres modes de penser est son moteur.

Les actions sont caractérisées par une grande souplesse ; elles ne visent pas une réalisation à but utilitaire, elles n'ont pas recours, sauf pour le domaine médical, à des compétences techniques sophistiquées ; leur montage financier, souvent modeste, sollicite largement les acteurs eux-mêmes ou les organisations dont ils sont membres. Ces relations se veulent le symbole d'une coopération où les partenaires sont égaux, où la volonté de « travailler avec » se substitue à celle du « travailler pour ».

5. Colloque du Sénat 1996.

6. Propos tenus par de nombreux élus, municipaux ou de comités de jumelage. Dans la suite du rapport, tous les propos en italique sont des citations de personnes ayant l'un de ces statuts.

7. Calendrier 2000 de la MDRI.



Les collectivités maliennes partagent cette approche. Non seulement la coopération décentralisée est un moyen pour elles de sortir de leur isolement, de se prouver à elles-mêmes comme au monde extérieur leur existence, mais elle les crédibilise aux yeux de leurs citoyens par la multiplication des relations qui irriguent la société locale.

### 3.1.2 La coopération décentralisée, une finalité opérationnelle

Dans la seconde approche, ce qui compte, c'est la réalisation d'actions ayant pour objet l'amélioration des conditions de vie des habitants de la collectivité territoriale partenaire, c'est l'efficacité des moyens mis en œuvre pour soutenir le développement et renforcer les institutions locales.

Cette seconde dimension dessine un objet particulier pour la coopération décentralisée, celui d'accompagner la transformation de l'organisation administrative et politique du pays.

#### Une ambition : l'appui institutionnel

Avec l'instauration de la décentralisation, cette seconde approche :

- ❑ Substitue au financement de projets et programmes, limités dans le temps, un appui aux collectivités maliennes pour qu'elles agissent au niveau de l'ensemble de leur espace territorial,
- ❑ Abandonne l'approche projet, au profit d'une logique de services publics qui doivent fonctionner dans le temps. Notamment, la question de la pérennisation des actions est posée comme une exigence : « *Le budget de la collectivité partenaire est-il en mesure de supporter les coûts récurrents de gestion et d'entretien des investissements et infrastructures réalisés avec l'appui de la coopération décentralisée ?* »

#### Une réalité : l'expression d'une solidarité, un soutien au développement.

Dans la pratique, cette seconde approche reprend des schémas plus classiques. Elle intervient dans le cadre de projets concernant prioritairement la santé, l'éducation, l'hydraulique, domaines présents dans toutes les coopérations décentralisées avec en seconde ligne des actions en faveur de l'assainissement. Ces actions « de base » sont complétées par des actions en direction de publics ciblés (les femmes, les handicapés, les groupes sportifs...) ou pour promouvoir des domaines particuliers (le reboisement, l'embouche, la construction de « maison pour tous » ou « maison de la solidarité »...)

Parmi les dispositifs mis en œuvre, « l'aide solidarité » reste très présente. Elle prend la forme d'envoi d'objets en nature, de médicaments, d'ouvrages scolaires... ou d'envoi d'argent pour la mise en place de banques de céréales villageoises, le financement de petites infrastructures : puits, blocs scolaires... Ses bénéficiaires la qualifient de « coopération conteneur » ou l'évoquent sous le terme de « toubab cadeau ». Fondée sur une conception humanitaire, « *cette coopération a pour objet de soulager les populations vivant dans la misère* ».

De nombreuses collectivités mesurent les limites de cette aide solidarité. Aussi ont-elles évolué, vers un soutien plus construit en faveur des dynamiques de développement local. « *Le but de la coopération est de rendre moins dépendantes de l'extérieur les populations des zones partenaires* ». À la différence de l'étape précédente, les populations des collectivités partenaires participent au choix des actions prioritaires.

Le soutien au développement se manifeste par le financement d'infrastructures (construction de marchés, amélioration de l'hydraulique villageoise...), la prise en charge

de formation pour assurer des services sociaux (matrones, infirmiers), l'appui à des coopératives par la formation de gestionnaires..., la mise en place de crédits pour l'achat de charrues, la constitution de fonds de roulement pour les pharmacies villageoises, le soutien au fonctionnement de l'école,... des programmes pour la réinsertion de migrants... Certaines coopérations accentuent encore leur appui au développement en apportant leur concours à la mise en place et à la gestion de services publics fonctionnant sous l'autorité des collectivités locales: amélioration de la qualité des services de santé de base, gestion de la signalisation urbaine, enlèvement et traitement des ordures ménagères...

Dans cette perspective, peu importe que l'interlocuteur du Sud soit une collectivité publique ou une association.

### Une finalité en débat

Le renforcement institutionnel des collectivités maliennes reste donc largement à mettre en œuvre par les coopérations décentralisées. Il est souhaité par leurs responsables politiques et ceux des grandes administrations françaises et maliennes, mais très peu se sont déjà engagés dans cette voie. Dans son aboutissement, elle vise des objectifs ambitieux :

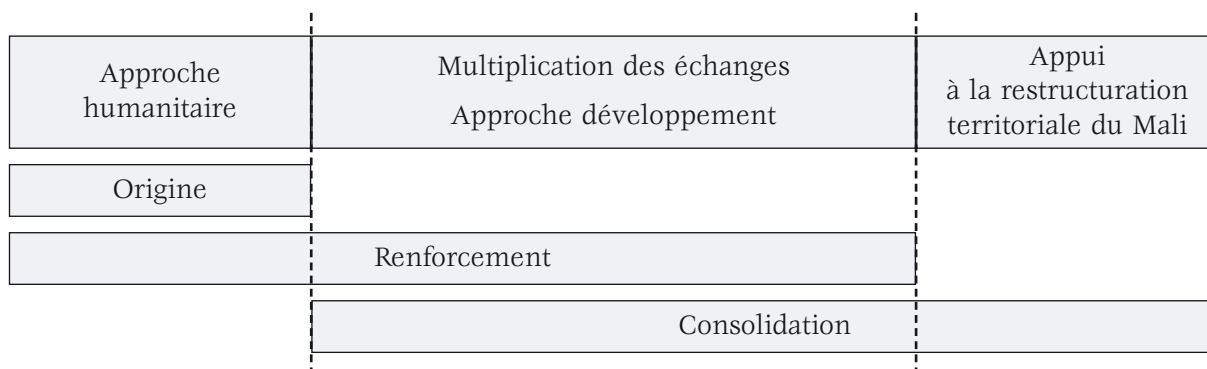
- ❑ Contribuer à instaurer une notion de service public ;
- ❑ Appuyer l'élaboration et la mise en œuvre de politiques locales: en direction des jeunes, des femmes, des artisans, économique, pour l'aménagement de l'espace, la gestion des ressources naturelles...,
- ❑ Soutenir le recouvrement des impôts et taxes locaux.

Cette finalité, réellement mise en œuvre par un tout petit nombre de collectivités, fait l'objet de débats :

- ❑ Pour certaines collectivités, le renforcement des compétences des collectivités maliennes « est un luxe qui ne pourra être considéré qu'après avoir atteint un minimum de niveau de développement ».
- ❑ Pour d'autres, le développement passe par l'émergence et la crédibilisation des institutions publiques locales. « Les collectivités françaises, en tant que collectivités publiques elles-mêmes, ont une responsabilité directe dans le renforcement de leur collectivité partenaire. »

Les deux grandes approches — multiplications des relations humaines et soutien au développement et à la décentralisation — ne sont pas exclusives l'une de l'autre. Mais selon que la première domine, ou la seconde, elle influe fortement la manière de concevoir les relations et de conduire les actions de coopération décentralisée.

### Phases d'évolution et positionnement des coopérations décentralisées



## **3.2 LES ACTEURS DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE**

Les acteurs qui participent à la coopération décentralisée dépassent largement les seuls responsables politiques et administratifs des collectivités locales.

Parmi les acteurs français, on compte

- Les collectivités territoriales.
- Les comités de jumelage et les associations de solidarité.
- Des acteurs non spécialisés dans la coopération, dont la variété est infinie : centres sociaux, troupes de théâtre, association d'architectes, service d'enlèvement des ordures ménagères... Les établissements de santé sont particulièrement sollicités.
- Les organismes de financement publics nationaux et multilatéraux.
- La coopération bilatérale française par les cofinancements qu'elle apporte.

Les acteurs maliens sont tout aussi variés

- Les collectivités locales.
- Les comités de jumelage
- Les autorités administratives
- L'État malien
- Les programmes de développement et les ONG<sup>8</sup>

### **3.2.1 Les relations collectivités territoriales/comités de jumelage**

En France, les relations entre collectivités locales et comités de jumelage sont généralement structurées par deux agencements.

- Toutes les actions menées au nom du partenariat et bénéficiant d'un soutien financier de la collectivité doivent recevoir son approbation.
- En revanche, le comité de jumelage est autonome dans le choix des actions de coopération qu'il mène de sa propre initiative.

Au Mali, dans une très grande majorité de cas, il y a fusion entre bureau municipal et comité de jumelage, bien que cette situation ne soit pas conforme à la loi. Toutefois, elle permet au comité de jumelage malien de financer des investissements communaux. Lorsque le bureau municipal et le bureau du comité de jumelage sont différents, cette dynamique financière est conditionnée par de bonnes relations entre ces deux instances. Dans le cas contraire, les relations de coopération décentralisée se délitent.

## **3.3 LES RÉSEAUX DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, UN RÔLE D'ANIMATION**

Cités Unies France et l'Association des municipalités du Mali sont les plus marquants. Si l'AMM, en raison de sa refondation, ne dispose pas de service spécifique, Cités Unies France joue un important rôle autour de deux axes :

- Une information sur la décentralisation au Mali,
- Une incitation des collectivités françaises à prendre en compte le rôle d'instance publique de leur partenaire malien.

---

8. Les relations entre coopération décentralisée et programmes de développement sont très faibles.

## 4. LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE, DES APPUIS FOCALISÉS... MAIS SANS EXCLUSIVES

Les actions soutenues par les collectivités françaises s'articulent autour de trois axes centraux : la santé, l'école, l'hydraulique. Les collectivités maliennes quant à elles considèrent que ces axes sont prioritaires pour le développement territorial. L'État malien souhaite que les coopérations décentralisées ajoutent à ces appuis « *un soutien à la mise en place d'un service d'état civil fonctionnel* ».

Cette convergence de priorités est accompagnée par des actions aux caractères variés, spécifiques de chaque partenariat : chantiers de jeunes, accueil d'artistes, soutien à des artisans locaux par la vente de leur production, reboisement, identification des richesses écologiques... Certains contribuent directement à l'équipement et au fonctionnement de la collectivité malienne : construction du siège de la collectivité territoriale malienne, dotation en véhicule, matériel informatique ou de bureau..., ou plus globalement à la diffusion d'informations sur la décentralisation : soutien à des radios communautaires.

Des domaines essentiels au développement sont en revanche peu présents, voire quasi-absents tels l'appui au développement urbain ou pour encourager l'action économique.

Les « Maisons du jumelage ou de partenariat » constituent une niche originale de coopération. Conçues pour être des lieux de réunions ou d'accueil pour les organisations villageoises ou de quartier, elles sont appréciées par les habitants ; en revanche si elles sont construites pour accueillir les personnes de la collectivité française, elles indiffèrent les collectivités maliennes qui considèrent « *qu'elles ne sont pas [leur] affaire* ».

### 4.1 UNE RÉFÉRENCE STRUCTURANTE DES RELATIONS DE COOPÉRATION, L'APPROCHE PROJET

Les collectivités françaises organisent leurs appuis autour de deux grands axes :

La stratégie du conteneur.

Elle consiste en l'envoi de fournitures et matériels considérés comme utiles face à un dénuement présumé. Ces envois sont lourds financièrement et en temps pour les collectivités maliennes, le plus souvent inadaptés. Les responsables maliens ne veulent pas toujours les dénoncer de peur de briser une relation de confiance et amicale. « *On ne dit pas non à un ami qui vous donne quelque chose* ». Des débats s'instaurent peu à peu dans les collectivités françaises sur la pertinence ou non de cette approche.

L'approche projet

L'approche projet valorise l'approche participative dans le but d'une meilleure appropriation du résultat des actions par les populations. Elle met en œuvre toute une procédure de relations entre les partenaires depuis la formulation de la demande jusqu'à la réalisation des actions.

Mais l'approche projet a des limites qui contredisent le processus de décentralisation du Mali :

- Elle sous-estime les appuis institutionnels,
- Elle privilégie le court terme sur le long terme, les réalisations sur les modalités d'actions, l'action achevée sur le débat sur les choix d'avenir,

- Elle donne aux partenaires français une place dominante dans la coopération par leurs apports en savoir-faire et financement.

Elle masque des pans déterminants de l'organisation de la société, au cœur des questions de développement :

- Sur l'organisation des circuits économiques : origine des produits consommés, mode de distribution, ressources d'épargne, niveau de compétence des producteurs locaux, opportunités de transformation des productions...
- Sur les dispositifs sociaux formels ou informels existants : système de protection sociale au sein de la famille, mode et raison de la scolarisation des enfants (des jeunes filles notamment), place des handicapés...
- Sur le fonctionnement des systèmes de pouvoir « moderne » ou issu de l'histoire : taux de recouvrement des impôts locaux par rapport aux versements des cotisations, modalités de gestion des ressources naturelles, gestion de l'espace...

L'emprise de ces composantes sur les dynamiques de développement est au moins comparable à celle des projets. Une plus grande place doit leur être donnée dans les débats avec les partenaires maliens.

La recherche d'un partenariat équilibré se situe dans une tout autre dynamique. Son point d'entrée n'est pas de palier un manque de ressources, toujours rares, a fortiori de prendre en charge ce que d'autres bailleurs de fonds ont refusé ou « oublié » de financer. Il est de renforcer les dispositifs de décisions internes aux sociétés locales pour construire une approche cohérente du développement.

## **5. LES DISPOSITIFS JURIDIQUES, ADMINISTRATIFS ET TECHNIQUES, FINANCIERS ACTUELS**

### **5.1 LES CONVENTIONS**

Dans la quasi-totalité des cas, les premiers documents ont pris la forme de « Charte » ou de « Protocole d'amitié », exprimant une volonté de solidarité. Signés par les représentants déconcentrés de l'État au Mali et les collectivités françaises, ils n'avaient pas de contenu précis. La décentralisation au Mali modifie ce contexte. Pour ce qui est des communes, les anciennes chartes sont peu à peu formellement adoptées par les nouveaux conseils élus ; pour les cercles et régions, de nouvelles conventions sont discutées et signées par leurs responsables avec leurs partenaires français.

Cependant, les conventions opérationnelles, nécessaires pour consolider les chartes et les conventions-cadres font défaut, laissant de larges zones d'imprécision sur les procédures à mettre en œuvre dans le partenariat et les responsabilités de chaque partenaire.

### **5.2 LES DISPOSITIFS ADMINISTRATIFS ET TECHNIQUES**

Les dispositifs administratifs et techniques mis en œuvre par les coopérations décentralisées franco-maliennes répondent à l'une des quatre situations typologiques suivantes :

- La coopération est animée et gérée par un comité de jumelage (ces cas concernent les relations entre des communes). Dans ce cas, l'appui de la collectivité française se limite au versement d'une subvention au comité de jumelage.
- La coopération est animée et gérée par une ONG, sans lien préalable avec la commune (Ce cas concerne des petites et moyennes communes). Dans ce cas de figure, l'ONG assure de facto une maîtrise d'ouvrage déléguée de la coopération. Le fonctionnement de ce dispositif laisse parfois une impression « d'instrumentalisation » de la collectivité locale française par l'association.
- La collectivité française assume directement la responsabilité de l'organisation de la coopération et des réalisations. (Ce cas concerne des coopérations mobilisant des ressources importantes – de un à plusieurs dizaines de millions de CFA, mille cinq cents euros et plus). C'est elle qui passe les marchés pour la réalisation des équipements réalisés pour le compte de sa collectivité malienne partenaire, signe ou cosigne les engagements de dépenses... Ce dispositif favorise la mobilisation d'institutions aux compétences diverses (publiques, associatives, techniques) par la collectivité française mais limite l'acquisition de la compétence de maîtrise d'ouvrage par la collectivité malienne.
- La responsabilité de la coopération est partagée entre les deux collectivités partenaires, mais la maîtrise d'ouvrage des actions proprement dite est assurée par la collectivité malienne. (Ce cas concerne essentiellement les coopérations qui se situent au niveau régional). Ce quatrième cas donne une priorité au renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage et institutionnelles de la collectivité malienne.

## 5.3 LES DISPOSITIFS FINANCIERS

### 5.3.1 Une difficile appréciation des volumes financiers.

Les ressources financières mobilisées par les collectivités françaises sont adoptées par délibérations des assemblées compétentes. Elles sont consolidées par des ressources beaucoup plus difficilement identifiables mobilisées par les comités de jumelage : collecte directe de fonds, fête du jumelage, cofinancements ponctuels d'autres collectivités territoriales, ONG, don de matériel par les institutions de santé, entreprises..., ministère du Travail et ministère des Affaires sociales pour des emplois jeunes ou des chantiers de jeunes...

Vu du Mali, cette situation ne permet pas de dresser un état précis des financements de la coopération décentralisée, ni ne permet d'apprécier la répartition des ressources mobilisées entre l'investissement, le fonctionnement de la collectivité malienne ou de services collectifs, les actions humanitaires... mais aussi le transport de matériel et l'envoi de conteneurs, les chantiers de jeunes... le coût de gestion de la coopération.

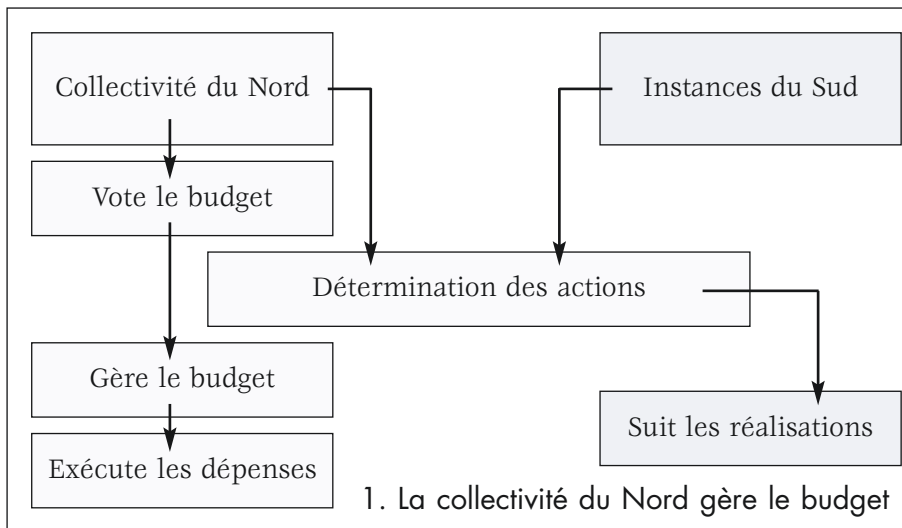
Cette imprécision a un double effet au Mali :

- Les collectivités maliennes n'inscrivent pas (sauf cas très rares) dans leur budget les ressources dont elles disposent, malgré l'obligation légale qui leur est faite,
- Elles ne sont pas en mesure de prévoir les charges de fonctionnement des équipements réalisés.

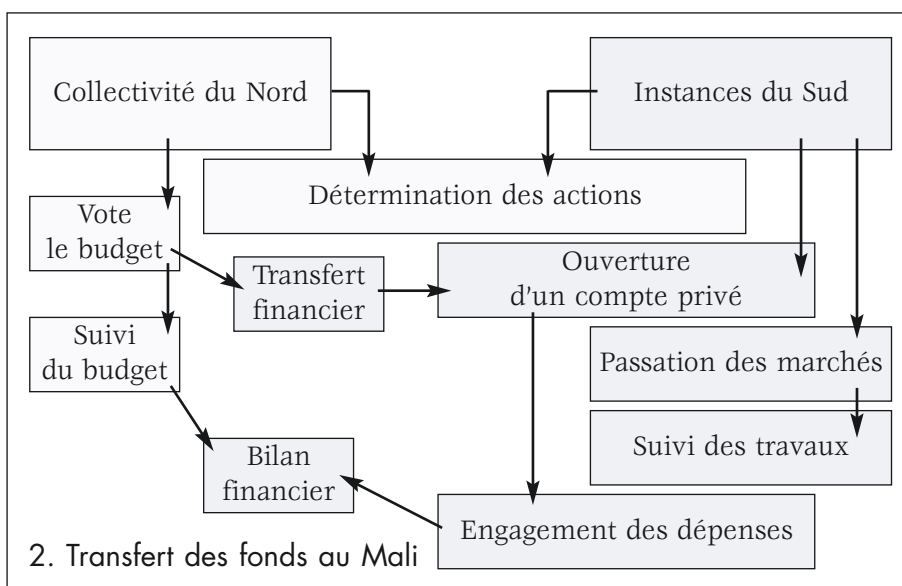
### 5.3.2 Des circuits contrôlés

Trois dispositifs d'appui financier sont mis en place par les collectivités françaises :

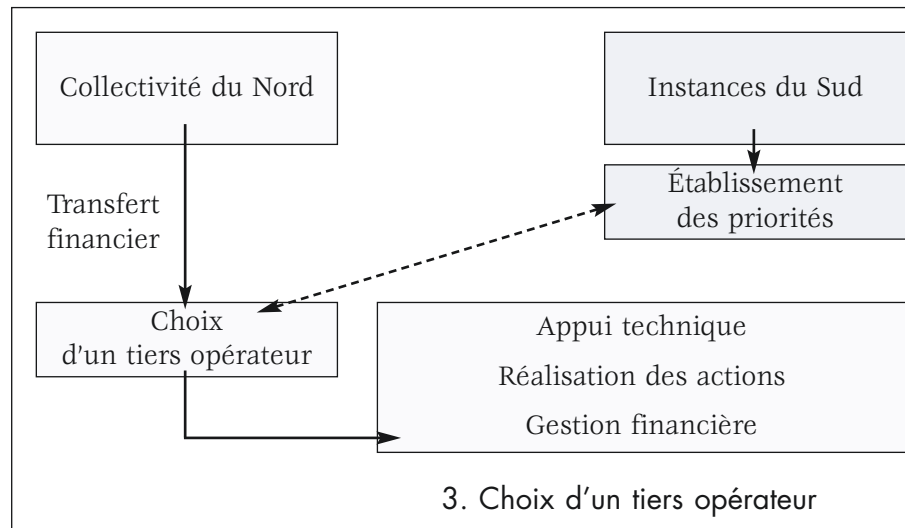
- Une gestion directe des fonds par elles-mêmes. Dans ce cas, la collectivité française choisit le maître d'œuvre (malien) qui exécutera les travaux et les dépenses correspondantes sont exécutées par le trésorier payeur général français sur ordonnancement du responsable de l'exécutif français.



- Un transfert des fonds vers un compte privé ouvert dans une banque malienne au nom du maire de la commune (ou du comité de jumelage). Les engagements de dépenses et leur exécution sont réalisés par les responsables de la collectivité partenaire ou du comité de jumelage. Il n'y a pas de distinction entre l'ordonnateur des dépenses et celui qui les exécute.



- Un transfert des fonds sur le compte d'un tiers opérateur. C'est un cas très fréquent. Les fonds transitent par un comité de jumelage ou une association de solidarité internationale. C'est ce tiers opérateur qui exécute les dépenses, y compris lorsqu'elles portent sur des actions que le législateur national a transférées aux collectivités locales.



Dans aucun des trois cas précédents, la collectivité malienne est en position de réelle maîtrise d'ouvrage. En dernier ressort, c'est la collectivité française qui accorde ou non le financement. Ces modalités d'appui porte la marque de leur méfiance financière vis-à-vis des institutions publiques nationales et locales maliennes.

Aucune de ces procédures ne répond également aux dispositifs de financement prévus par la législation nationale malienne. Celle-ci a pourtant été adaptée pour la rendre acceptable par les partenaires étrangers. Par exemple, la possibilité pour les collectivités locales d'ouvrir un compte dans une banque privée existe à la condition de respecter la séparation entre l'ordonnancement des dépenses — qui relève du maire — et leur exécution, qui doit être faite par le trésorier payeur général.

## 6. CONCORDANCES — DISCORDANCES ENTRE LES POSTURES DES COLLECTIVITÉS PARTENAIRES

1. La coopération décentralisée repose sur une dissymétrie de posture entre collectivités françaises et collectivités maliennes. Pour les premières, il s'agit avant tout d'exprimer leur solidarité, pour les secondes, l'enjeu est de conforter leur place dans les dispositifs institutionnels maliens.
2. Perception et attentes des collectivités maliennes
  - Les collectivités maliennes expriment un très fort degré de satisfaction concernant les échanges humains multiformes,
  - Elles expriment un avis plus partagé sur les appuis au développement et au renforcement des communes.



- Elles affirment une réserve prononcée sur l'envoi de « conteneurs » et autres envois assimilés (sauf pour les matériels non disponibles au Mali)
- Les collectivités maliennes attendent de la coopération décentralisée :
- Des financements pour réaliser des équipements et répondre ainsi aux attentes des habitants,
- Des échanges et des appuis institutionnels en terme d'organisation, de définition puis de mise en œuvre d'une (de) politique(s) municipale(s), de mode de relations avec les services déconcentrés de l'État, de multiplication des échanges et d'une ouverture sur l'extérieur pour comprendre les évolutions qui les touchent...

### 3. Discours et pratiques des collectivités françaises

Les collectivités françaises mettent deux conditions à leur engagement auprès de leur partenaire malien :

- La participation de leurs habitants à la définition des actions.
- La transparence dans l'affectation des financements et l'exécution des dépenses.

## 7. SOUTENIR LA DÉCENTRALISATION

### 7.1 MIEUX PRENDRE EN COMPTE LA DÉCENTRALISATION

❑ Les collectivités françaises mesurent mal le poids de l'interaction entre leur coopération et les dynamiques de décentralisation au Mali.

- Le découpage communal a ainsi été influencé par la coopération décentralisée sans que, dans la plupart des cas, les collectivités françaises ne s'en rendent compte.
- Certains villages ont joué de leur coopération pour obtenir les équipements nécessaires pour être choisis comme chefs-lieux de commune au détriment de villages voisins, eux-mêmes candidats à ce statut.
- Inversement dans d'autres cas, les populations ont pris en compte dans leur proposition de découpage territorial, d'être déjà associées dans une même coopération décentralisée pour se regrouper dans une même commune.

❑ Les politiques de coopération des collectivités françaises ont en réciproque été modifiées par les processus de décentralisation. Les collectivités françaises sont pour la plupart passées d'une coopération visant des « bénéficiaires » à une coopération entre territoires, d'une coopération en direction d'un village à une coopération avec une commune.

Cependant, à l'exception de quelques-unes, les régions tout particulièrement, les collectivités territoriales recopient les formes de coopération des autres acteurs, sans en avoir l'expérience (elles n'ont pas la qualification des ONG les plus solides pour appuyer les dynamiques de développement local) ou les ressources (celles qu'elles peuvent mobiliser pour répondre à l'ampleur des demandes d'investissements de leur collectivité partenaire ou contribuer au fonctionnement de ses services sont très inférieures à celles des États et des bailleurs de fonds multilatéraux).

À partir de leur spécificité, les collectivités françaises peuvent en revanche accompagner leur partenaire dans le renforcement de ses compétences pour qu'il assume son rôle dans :

- La définition d'objectifs de développement,
- La mobilisation de ressources financières et humaines internes et externes pour satisfaire ces objectifs,
- La mise en place de dispositifs permettant d'atteindre ces objectifs.

Aujourd'hui, les collectivités françaises répondent peu à ces préoccupations. C'est pourtant sur ce terrain qu'elles sont un interlocuteur irremplaçable pour les collectivités maliennes. Selon les modalités de relations qu'elles mettent en œuvre, elles peuvent :

- Favoriser la concentration des pouvoirs aux mains des collectivités partenaires ou les inciter à se positionner comme interlocuteurs des organisations sociales,
- Contribuer à établir des relations distantes ou étroites entre leur collectivité partenaire et les services techniques de leur État,
- Générer un accroissement du taux de collecte des impôts locaux dans leur collectivité partenaire ou au contraire sa stagnation. Les responsables des collectivités partenaires sont en effet moins enclins à recouvrer l'impôt s'ils peuvent obtenir de la part des collectivités françaises le financement à 100 % d'équipements pour lesquels ils devraient mobiliser des ressources locales s'ils avaient recours à des programmes nationaux, bilatéraux ou multilatéraux.

## 7.2 DE L'ÉCHANGE INSTITUTIONNEL À L'APPUI INSTITUTIONNEL

La dimension d'appui institutionnel est une dimension essentielle pour une prise en main de leur avenir par les collectivités maliennes. Dans ce domaine, les relations entre collectivités françaises et maliennes tiennent plus de *l'échange institutionnel* que de *l'appui institutionnel*. Aujourd'hui, à l'occasion de visites réciproques, les responsables africains s'informent des modalités de fonctionnement de leur collectivité française partenaire, de ses modes de relation avec les associations et avec les autres niveaux de décentralisation, des procédures de mise en œuvre d'une décision...

Mais ces échanges institutionnels sont insuffisants pour répondre aux collectivités maliennes qui attendent de leur partenaire qu'il apporte son expérience :

- Sur la manière dont il exécute les arbitrages entre ses différentes priorités,
- Sur les délégations de services qu'il négocie avec des acteurs privés,
- Sur la mise en cohérence des différentes actions qu'il conduit,
- Sur la construction de politiques sectorielle, territoriale, d'aménagement de son espace, en direction de groupes sociaux spécifiques...

L'échange institutionnel entre collectivités locales	L'appui institutionnel auprès d'une collectivité
<p>L'échange institutionnel peut être défini comme des rencontres, des visites, des échanges d'expériences sur l'organisation et le fonctionnement d'un service ou d'un ensemble de services et plus généralement sur l'organisation et le fonctionnement d'une collectivité locale.</p>	<p>L'appui institutionnel peut être défini comme le renforcement d'une collectivité :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• dans sa capacité à établir, programmer et coordonner des priorités réalistes en prenant en compte les contingences sociales, économiques, politiques et financières,</li> <li>• dans ses compétences pour assurer la maîtrise d'ouvrage des équipements relevant de ses attributions,</li> <li>• dans sa capacité à organiser et pérenniser les services collectifs nécessaires à l'améliorer des conditions de vie des populations.</li> </ul>

### 7.3 DES DÉBATS À MENER

Les éléments rassemblés permettent de valider un ensemble de points forts et aussi de faiblesses de la coopération décentralisée franco-malienne.

□ Les points forts portent essentiellement sur la multiplicité des acteurs et ses corollaires : mise en place de dispositifs qui laissent une large place aux initiatives citoyennes, à la variété des actions, à l'intensité des relations humaines... La coopération décentralisée franco-malienne démontre la capacité de cette forme de coopération à mobiliser des citoyens et des institutions, en France et au Mali, au-delà des seuls acteurs a priori convaincus de l'intérêt d'une rencontre entre peuples de cultures différentes.

□ Les points faibles concernent la prise en compte de la décentralisation et ses corollaires : dispositifs financiers, insertion des actions dans les plans locaux de développement, appui institutionnel... L'attente de la plupart des collectivités maliennes et des autorités nationales des deux pays est forte sur ce deuxième point. Trois domaines sont plus particulièrement concernés :

- Une mise en conformité des dispositifs financiers avec la réglementation malienne,
- Une action plus directe des collectivités françaises en appui à leur collectivité partenaire pour qu'elle puisse mieux assumer ses responsabilités. Les comités de jumelage ne sont pas a priori spontanément portés à prendre en compte cette dimension de la coopération décentralisée,
- Une attention plus grande des collectivités françaises sur l'impact de leurs actions sur les rapports entre associations et collectivités locales au Mali. Les collectivités locales sont neuves et les associations ont une légitimité qui leur est bien antérieure. Si la reconnaissance des premières est faible, elles ont néanmoins à construire leur place dans l'organisation institutionnelle du pays.

La réduction des écarts entre points forts et points faibles fait l'objet de débat de plus en plus soutenus au sein des collectivités territoriales et entre celles-ci et les États. Les termes de ce débat se sont clarifiés au fil de l'évaluation.

□ Les collectivités territoriales françaises, pour une part importante d'entre elles, marquent leur inquiétude de devenir les instruments de la politique bilatérale française dont l'un des objectifs est la réussite de la décentralisation au Mali. Cette réussite — qu'elle partage — a une dimension technique qu'elles acceptent de soutenir mais qu'elles estiment ne pas être de leur seule responsabilité.

*« Est-ce aux collectivités françaises de se préoccuper du taux de recouvrement des impôts dans les collectivités maliennes ? » « Le renforcement institutionnel des collectivités partenaires est-il prioritaire par rapport aux appuis au développement ? »*

□ Les responsables de la très grande majorité des collectivités maliennes et des services centraux des États poussent pour leur part vers un renforcement très significatif de l'appui institutionnel aux collectivités locales maliennes.

La décentralisation étant effective aujourd'hui au Mali, chaque coopération est amenée à mobiliser en priorité ses compétences spécifiques. Dans ce contexte, les collectivités françaises ont pleinement à apporter leur expérience.

Il est normal que les différents niveaux de pouvoirs publics s'interpellent et conditionnent leurs collaborations techniques et financières à des objectifs partagés. Une définition plus claire des relations entre coopération décentralisée et coopération bilatérale est à construire

## 7.4 DES AXES PROSPECTIFS

La décentralisation induit une meilleure prise en compte de l'approche par les territoires. Si l'on admet que la coopération décentralisée a une place à tenir pour renforcer la décentralisation et contribuer au développement local, c'est sur l'organisation et les dispositifs mis en œuvre, les démarches et processus qu'il convient d'améliorer son efficacité.

Dans cette perspective 6 axes de travail sont proposés.

### 7.4.1 Axe 1. Information/Animation en France

Quoiqu'elles connaissent bien la situation générale de la décentralisation au Mali, les collectivités françaises ont besoin d'une information plus précise sur :

- Les mécanismes de la décentralisation et les modalités d'appui aux collectivités locales mises en place par les autorités maliennes,
- La complexité des situations locales, soumises à un environnement national et international en évolution constante,
- Les limites des initiatives de la coopération décentralisée.

Pour répondre à ce besoin, deux modalités sont à mettre en œuvre :

- ❑ Élaboration d'un guide de la coopération décentralisée au Mali, notamment afin de :
  - Préciser les mécanismes d'appui aux collectivités locales mis en place par les autorités maliennes : modules de formation, dispositifs financiers et fiscaux...
  - Rappeler l'originalité et les modes de fonctionnement des centres de ressources et souligner leur intérêt pour le renforcement des communes.<sup>9</sup>
  - Souligner des analogies entre la décentralisation et les processus en cours dans les organisations professionnelles et les associations pour montrer que la première est une composante d'une dynamique qui touche l'ensemble du pays.
- ❑ Diffuser et multiplier l'information au plus près des collectivités françaises par :
  - La distribution du guide de la coopération décentralisée malien auprès des collectivités françaises et autres acteurs,
  - L'organisation de « voyages d'étude » au Mali de collectivités françaises et d'organismes régionaux d'animation de la coopération décentralisée pour rencontrer les organismes maliens et étrangers directement concernés par la décentralisation : DNCT, ANICT, Trésor public, Direction de la Coopération internationale, GTZ, PAMORI (programme soutenu par le Canada), SNV.
- ❑ Connaître la coopération décentralisée
  - Réaliser des évaluations régulières pour chaque coopération pour qu'elle s'adapte au mieux aux besoins du partenaire et de son environnement,
  - Ouvrir une réflexion sur les appuis nécessaires à la dynamisation des activités économiques,
  - Réaliser une étude spécifique sur les financements de la coopération décentralisée afin d'apprécier non seulement les volumes en jeu mais aussi l'origine des fonds en jeu, leur affectation par grande masse, les coûts de gestion de la coopération décentralisée, les circuits de transfert...

9. Les centres de ressources ont pour objet de doter les collectivités locales maliennes des moyens de renforcer leur impact pour jouer un rôle d'animation du développement local en concertation avec tous les acteurs locaux, sur la base d'un « projet de société ».

#### 7.4.2 Axe 2. Renforcement institutionnel

- ❑ Renforcer les bases juridiques de la relation entre partenaires
  - Révision régulière des conventions (tous les 3 ou 4 ans) qui donnent un contenu opérationnel aux chartes (ou protocole ou convention cadre) fondatrices des coopérations.
  - Signature de conventions entre les comités de jumelage maliens et les collectivités maliennes; entre les collectivités locales françaises et tout opérateur qu'elles soutiennent.

- ❑ Renforcer la capacité à la maîtrise d'ouvrage des collectivités maliennes par
  - Une accentuation du transfert de la responsabilité de maîtrise d'ouvrage qu'assument aujourd'hui les collectivités françaises sur les actions de coopération,
  - Un rapprochement des dispositifs financiers mis en place par les coopérations décentralisées avec ceux prévus par les institutions maliennes.

Pour progresser sur ce point, une concertation est à organiser entre les collectivités françaises et les autorités maliennes pour envisager les conditions d'un passage des dispositifs actuels vers les dispositifs légaux maliens. Ce travail pourrait être précédé d'une étude technique comparant l'efficacité des modes de contrôle internes au Trésor et des modes de contrôle actuellement en vigueur par les coopérations décentralisées.

- ❑ Aider les collectivités maliennes à formuler et conduire leur stratégie

Les collectivités maliennes mesurent mal le poids qu'elles peuvent avoir dans leur rapport avec leur partenaire français pour définir communément une stratégie de coopération. Les collectivités françaises tireraient elles-mêmes profit d'une plus grande implication de leur partenaire dans la définition des modes de relation.

Pour répondre à cet objet, les collectivités françaises ont à :

- Identifier les compétences qu'elles mobilisent pour répondre à l'intérêt général dans leur propre circonscription en France,
- Passer de la question « qu'est-ce qui manque » à la question « que veut-on faire et pour quel objectif? »
- Contribuer à l'élaboration des plans de développement de leur collectivité partenaire.

Les deux partenaires ont à s'organiser pour :

- Passer de l'échange institutionnel à l'appui institutionnel, débattre des modalités d'élaboration des politiques locales (politique sociale, en direction des jeunes, sportive, de promotion des femmes, d'incitation économique...) qui dépassent le répertoire d'actions souvent indispensables mais composé sans rechercher a priori une cohérence au niveau local,
- Contribuer à la formation d'animateurs de développement local,
- Instaurer un suivi annuel de leur coopération pour faire le point sur le dispositif et les actions réalisées. Une composante de ce travail pourrait être l'organisation d'ateliers villageois, communautaires et de cercle afin de mieux affirmer la stratégie des acteurs locaux.

- ❑ Renforcement des services techniques

Accompagner la formation des personnels techniques pour qu'ils prennent en compte la politique de décentralisation et en conséquence les nouvelles responsabilités des acteurs locaux et des citoyens.

### 7.4.3 Axe 3. Construire la réciprocité

Pour que vive la réciprocité, un effort d'identification est à faire non seulement sur le contenu de la réciprocité mais aussi sur ses formes. L'implication des collectivités françaises est une condition pour que ce volet de la coopération prenne toute sa place. Sont notamment à travailler deux thèmes :

- Quelles sont les causes qui les conduisent (comme les collectivités maliennes) à parler de réciprocité tout étant peu porteuses d'une concrétisation de cette ambition quand l'opportunité se présente ?
- Identifier avec les partenaires maliens des domaines où la réciprocité est possible.

### 7.4.4 Axe 4. Organiser des espaces de débats et de concertation nationale et territoriale

Les finalités de la coopération décentralisée font l'objet de débats entre collectivités françaises et maliennes, entre collectivités et États. Des équilibres sont à trouver, leur rôle étant différent. Cette situation conduit à organiser un large débat sur la coopération décentralisée franco-malienne à l'occasion :

- D'un forum d'échanges ou de « Rencontres de la coopération décentralisée franco-malienne », associant collectivités et État des deux pays afin de faire le bilan des points de vue, d'en débattre, de favoriser une dynamique de partage d'expériences entre les différents acteurs.
- D'un bilan évaluation de l'impact de la coopération décentralisée en France par une équipe malienne composée d'élus et citoyens

Des concertations sont aussi à mettre en place au niveau des coopérations qui concernent un même territoire régional. Lorsque celles-ci existent, elles permettent un ajustement de chacune. L'évaluation propose :

- L'organisation de concertation entre collectivités françaises dans le cadre de consortium « régionaux » appuyant des zones d'un même cercle ou d'une même région,
- Des « visites croisées » entre collectivités qui travaillent dans des zones proches,
- La mise en place de fonds de coopération régionalisés, consolidant les cofinancements du MAE.

### 7.4.5 Axe 5. Articulation coopération décentralisée/coopération bilatérale (et multilatérale)

Encore peu explorée, cette articulation est à construire en respectant deux principes :

- Les collectivités locales ne sont pas les agents de la coopération bilatérale,
- Le MAE, institution centrale, peut apporter des cofinancements à des actions qui n'entrent pas nécessairement, ni directement, dans le cadre de sa politique de coopération bilatérale à l'égard d'un État.

À partir de ces principes, quelques axes forts de collaboration peuvent être proposés, bien évidemment à débattre avec les autorités maliennes et à approfondir avec des représentants des collectivités locales.

- Un appui à la déconcentration de l'État malien par la coopération bilatérale et au renforcement de la décentralisation, dans sa construction locale, par les collectivités territoriales françaises.
- Un appui aux institutions nationales de représentation des collectivités locales par la coopération bilatérale et un soutien aux centres de ressources intercommunaux

(formation, d'élus et de techniciens, soutien à des équipes techniques, accès à une information sur les modalités de délégation de services publics...) par la coopération décentralisée.

- Un appui financier de la coopération bilatérale aux investissements locaux dans le cadre de fonds d'investissements territoriaux (par une redistribution partielle des ressources affectées aux programmes sectoriels).
- La coopération bilatérale n'a ni compétence, ni vocation à travailler avec les collectivités locales et plus généralement avec les acteurs de terrain. Elle le fait à la marge, sans avoir les moyens de pleinement investir ce champ. En revanche, elle dispose de ressources financières beaucoup plus importantes que celles que peut mobiliser la coopération décentralisée.

Dans ce contexte, les collectivités françaises pourraient mobiliser l'essentiel de leur financement propre à l'appui institutionnel, les investissements étant alors financés par des fonds apportés par la coopération bilatérale (et multilatérale).

Pour conforter ces approches, une évolution significative sera de passer de la pratique actuelle de versement d'une subvention de cofinancement sur projet d'une collectivité territoriale, à la définition d'objectifs communs établis dans un cadre contractuel. Un soutien particulier est à apporter aux actions de coopération qui concernent l'appui au renforcement des collectivités maliennes, ces actions étant peu lisibles par les citoyens et faiblement soutenues par les collectivités françaises.

Un cadre contractuel entre les coopérations décentralisées et la coopération bilatérale permettra également de mieux prendre en compte le contexte légal malien dans les choix des actions et leurs modes de réalisation.

#### 7.4.6 Axe 6. « Animation » au Mali

Aujourd'hui, le Mali est dépourvu d'un lieu qui alimente la réflexion sur la coopération décentralisée et conseille ses acteurs.

La proposition est d'insérer cette fonction dans une institution existante,

- Proche des collectivités maliennes, mais aussi en relation institutionnelle avec l'État,
- Où existe une équipe compétente sur les questions de décentralisation,
- Neutre entre les différents niveaux de décentralisation.

## CONCLUSION

Des collectivités françaises ont déjà introduit une clarification institutionnelle dans leur coopération en distinguant les volets qui relèvent de leur responsabilité directe, qu'elles gèrent en leur sein, et les actions qui sont menées par des acteurs divers, regroupés ou non dans un comité de jumelage.

Cette double entrée permet de distinguer dans les financements,

- Ceux qui sont à destination de l'institution collectivité locale pour des appuis à l'amélioration de son fonctionnement ou à ses investissements,
- Ceux dont l'objet est de soutenir des initiatives des groupes et associations locales, à caractère social, culturel ou économique.

Si l'analyse conduit à distinguer ces deux formes de coopération, elles ne sont pas à opposer. L'appui institutionnel ne peut être mis en œuvre et pérennisé sans reposer sur un faisceau de relations humaines. Sans cette assise, les collectivités éprouveront peu d'intérêt à maintenir dans le temps cette dimension de la coopération.

L'évolution de la coopération décentralisée dépend très largement de la volonté politique des collectivités territoriales françaises et maliennes plus que d'une mobilisation financière importante. Il s'agit moins de vouloir améliorer l'efficacité des projets, renforcer les dispositifs en place, multiplier les actions que d'entrer dans une ère qui permette aux collectivités maliennes de prendre en charge la plénitude de leur responsabilité et, en collaboration avec les acteurs locaux, d'élaborer un projet de société original, spécifique, auquel contribueraient les partenaires français. Les dispositifs techniques et financiers sont à faire évoluer pour répondre à ces perspectives.



# 1. PRÉSENTATION DE L'ÉVALUATION

## 1.1 OBJET ET PRINCIPE DE L'ÉVALUATION

### 1.1.1 Rappel des termes de références

Pour « connaître la réalité de la coopération décentralisée franco-malienne dans sa diversité, sa complexité et sa richesse » et « formuler des propositions [...] pour consolider cette forme de coopération »<sup>10</sup>, l'évaluation de la coopération décentralisée franco-malienne est construite autour de trois approches.

- ❑ Une approche rétrospective et descriptive qui porte attention à l'évolution du contenu et des dispositifs de la coopération décentralisée depuis ses origines.
- ❑ Une approche analytique prioritairement axée sur la contribution de la coopération décentralisée au développement local, au renforcement de la démocratie, à son articulation avec la politique de décentralisation au Mali
- ❑ Une approche prospective en vue de :
  - Contribuer à la meilleure adéquation possible entre les appuis apportés par les collectivités françaises et la crédibilisation des collectivités maliennes, notamment pour déterminer ses nouveaux champs d'intervention liée à la décentralisation.
  - Suggérer des pistes permettant une meilleure articulation entre coopération décentralisée et coopération bilatérale.

Ces entrées se décomposent en toute une série d'objectifs couvrant des champs d'investigation très variés : « réalité qualitative et quantitative, objectifs poursuivis et méthodes, rôle dans l'ensemble du dispositif de coopération, cohérence avec les objectifs poursuivis par l'État dans son action extérieure, effets politiques, contribution au développement local et à la démocratie locale, analyse de l'évolution des partenariats avec la mise en place des communes au Mali, et aussi proposer des mesures pour consolider cette forme de coopération, l'inscrire dans les stratégies maliennes de décentralisation et de développement local, identifier les besoins des collectivités locales maliennes, dresser une liste de la coopération décentralisée des autres pays européens... »<sup>11</sup>

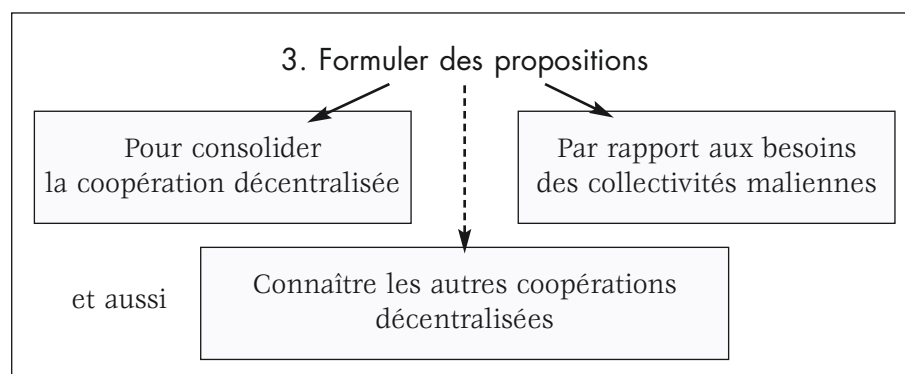
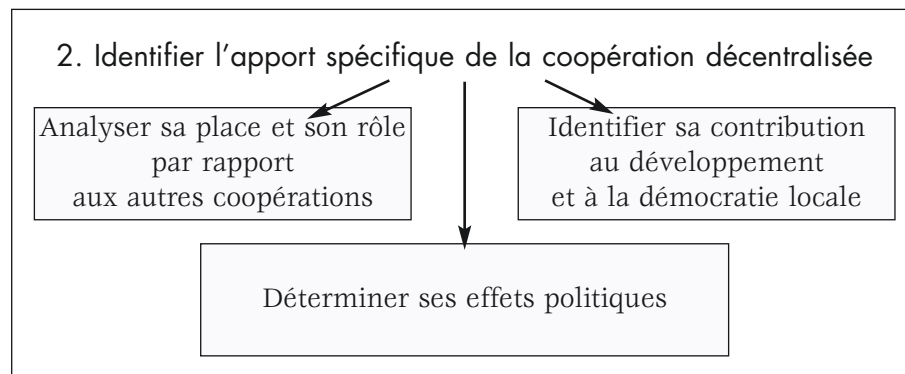
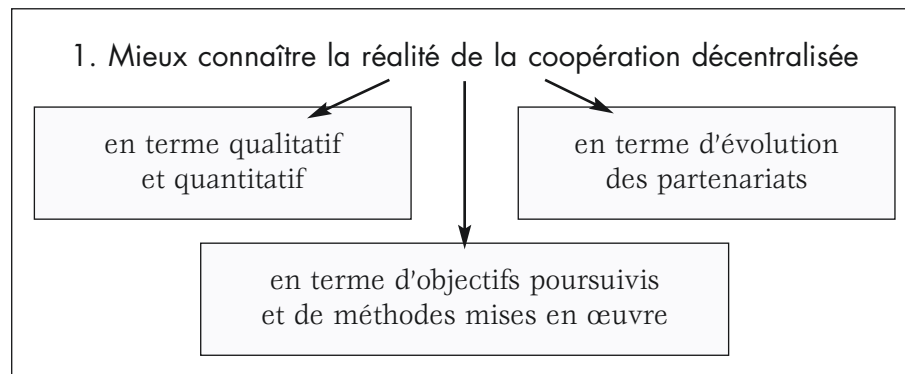
Cet ensemble d'objectifs a conduit à privilégier trois dimensions.

1. Connaître la réalité de la coopération décentralisée franco-malienne dans sa diversité, sa complexité et sa richesse,
2. Identifier l'apport spécifique des collectivités territoriales dans la coopération au développement,
3. Formuler des propositions qui serviront de base à un comité de suivi.

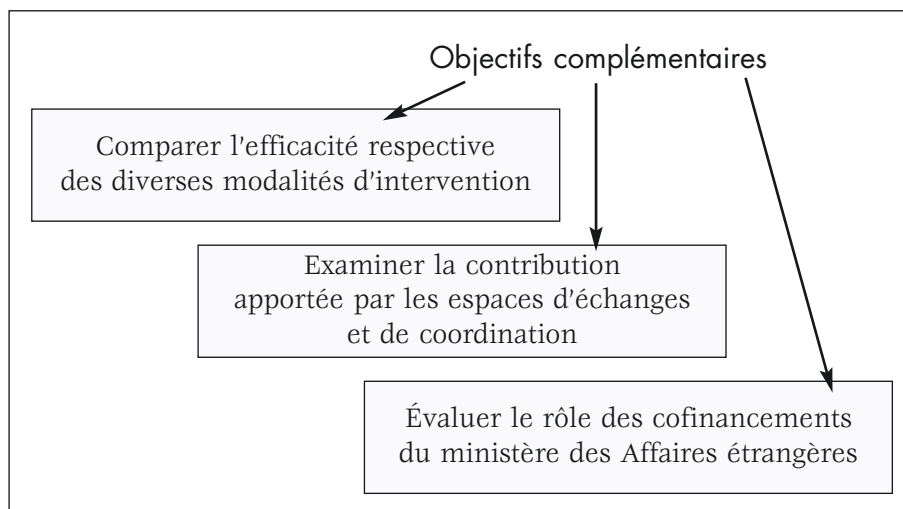
---

10. In « Termes de référence de l'évaluation ».

11. Ibid.



Ces objectifs généraux sont complétés par des objectifs portant sur l'environnement de la coopération décentralisée



L'équipe qui a conduit le travail a veillé « à ne pas « doubler » les évaluations que les collectivités territoriales concernées ont déjà réalisées, celles en cours ou envisagées dans des délais plus ou moins rapprochés ». Elle s'est attachée à « évaluer LA coopération décentralisée franco-malienne, non LES coopérations décentralisées conduites par les collectivités locales ».<sup>12</sup>

Ce choix ne préjuge pas une uniformité des coopérations décentralisées mais vise à identifier des « types » caractéristiques.<sup>13</sup>

En ce sens, les exemples cités ne peuvent être considérés comme des évaluations générales de chacune des coopérations. Ils n'ont de valeur que pour l'aspect ponctuel pour lequel ils ont été retenus.

### 1.1.2 Principes retenus pour l'évaluation

Quelques principes, partagés avec les comités de pilotage, ont servi à la conduite de l'évaluation.

- Une conception positive de la coopération décentralisée et des résultats qu'on peut en attendre tant en terme de développement que de soutien à la décentralisation ;
- Une vision ambitieuse de sa place dans le concert des coopérations. Par sa posture institutionnelle<sup>14</sup>, la coopération décentralisée ambitionne d'y trouver une place originale. Les coopérations sont évaluées par rapport à leurs résultats mais aussi par rapport à cette ambition.
- Une démarche interactive avec les comités de pilotage et les opérateurs concernés, sans laquelle les résultats de l'évaluation, notamment les éléments prospectifs, seraient sans effets utiles.

12. Réponse à l'appel d'offre, p 2.

13. Les typologies dressées en fonction des items traités pourraient faire l'objet d'une analyse comparative avec les coopérations décentralisées avec d'autres pays en développement.

14. Il faut entendre par posture institutionnelle, la manière dont une structure valorise ses potentialités (savoir, savoir-faire, acquis empiriques et théoriques, réseaux, ressources diverses, etc.), se positionne et négocie avec ses partenaires en vue de faire advenir ses objectifs. C'est par cette posture qu'elle peut arriver à juguler la concurrence institutionnelle et à fonder une légitimité d'action au niveau des populations et des institutions.

Le choix de ces principes se rapporte à une attente fortement exprimée de permettre un débat au sein des collectivités françaises et maliennes sur les objectifs, la nature et les modalités de mise en œuvre de la coopération décentralisée.

L'équipe d'évaluation tenant son mandat du ministère des Affaires étrangères français, la conduite de l'évaluation porte la marque de ce contexte.

## **1.2 MISE EN ŒUVRE DE L'ÉVALUATION**

L'évaluation de la coopération décentralisée franco-malienne a été menée par une équipe mixte, le CIEDEL, équipe française et l'IFAC, équipe malienne. La méthodologie générale s'est inscrite dans le cadre proposé par les termes de référence.

### **1.2.1 Identification des collectivités**

Une première étape a consisté à identifier les collectivités françaises et maliennes qui ont un accord de coopération. Cet état a été établi à partir de plusieurs sources d'information.

- ❑ La direction nationale des Collectivités territoriales du Mali (DNCT) recense 112 « localités maliennes jumelées ou qui ont des actions de coopération avec d'autres collectivités étrangères. »<sup>15</sup> Elles ont noué 116 relations avec des collectivités françaises sur un total de 126 tous pays confondus (en comptant les multipartenariats). Le répertoire de la DNCT recense les localités sans distinguer leur statut : villages ou collectivités publiques.
- ❑ L'ambassade de France à Bamako, qui enregistre le nombre le plus élevé de coopération ( $\pm 130$  selon les années). Les informations fournies ont les mêmes caractéristiques que celles de DNCT.
- ❑ La base de données de la Commission nationale de Coopération décentralisée (CNCD).
- ❑ Cités Unies France, qui permet d'avoir une idée des coopérations les plus actives à partir de la France et qui s'efforcent de suivre les évolutions de la décentralisation au Mali.
- ❑ Les demandes de cofinancement adressées au ministère des Affaires étrangères ; ces demandes montrent la volonté des collectivités qui présentent des dossiers de se conformer au dispositif de coopération décentralisée.
- ❑ Le fichier Résacoop et des « fichiers régionaux ». Ces fichiers recensent deux types de collectivités : celles qui demandent un appui pour organiser leur coopération ; celles qui cherchent à ne pas s'isoler.

### **1.2.2 Collecte de l'information et personnes rencontrées**

Outre le dépouillement documentaire<sup>16</sup> deux procédures ont été utilisées pour recueillir l'information auprès des coopérations.

---

15. Document DNCT 2002. Sont comptabilisés au total 126 cas de partenariat en comptant les multipartenariats.

16. Voir en annexe IV, la liste des documents consultés.

## 1. Envoi d'un questionnaire à toutes les collectivités françaises identifiées.

Toutes les collectivités françaises identifiées comme ayant une coopération avec le Mali, quelle que soit la qualité de leur partenaire, ont été interrogées par questionnaire<sup>17</sup>. Le taux de retour du questionnaire a été de 19,6 % (22 réponses pour 112 envois). Le questionnaire a permis de préciser les montants financiers mobilisés par les collectivités territoriales françaises et de confirmer les grands axes de la coopération mentionnés au cours des interviews.

## 2. Des interviews directes

Ont été directement rencontrées, tant en France qu'au Mali, des collectivités engagées dans des coopérations.

### Construction de l'échantillon

L'échantillon des collectivités rencontrées a été établi à partir d'une base multicritère.

- Répartition géographique des collectivités locales françaises et des collectivités maliennes sur l'ensemble de leur territoire national respectif,
- Des collectivités de chacun des niveaux de décentralisation: municipalités, conseils généraux et de cercles, régions,
- Taille démographique: « grandes » et « petites » communes,
- Prise en compte de cas qui impliquent sur un même territoire en France et au Mali, une région et des communes de ces régions en rapport entre elles,
- Durée de la relation,
- Démarche d'action mise en œuvre,
- Type de contractualisation,
- Implication de tiers opérateurs,
- Anciennes et nouvelles communes au Mali.
- L'échantillon des collectivités maliennes rencontrées n'a pas volontairement recoupé l'échantillon des collectivités françaises en relation avec elles. Choix a été fait de rencontrer:
  - Des collectivités françaises et des collectivités maliennes en relation de coopération décentralisée
  - Des collectivités françaises, non leur partenaire malien
  - Des collectivités maliennes, sans interviewer leur partenaire français
  - Des collectivités maliennes sans relation de coopération décentralisée.

Pour ce dernier cas, le choix a été fait

- D'une commune sans aucune relation (Bankass),
- D'une commune qui n'a pas de partenariat direct mais appartient à un réseau de collectivités maliennes, lui-même en relation avec un réseau de collectivités françaises (Diangounté Kamara),
- De communes où le poids des migrants est très important (Médine, villages de Kabou et Tinkaré)

---

17. Voir en annexe V, le questionnaire envoyé.

## Répartition de l'échantillon

Région malienne	Nombre de coop. déc. franco-maliennes	Collectivités maliennes rencontrées	Collectivités françaises rencontrées
Kayes	46	11 + 1 + 3*	7
Koulikoro	16	6	-
Sikasso	7	5 + 1**	1
Ségou	8	2	1
Mopti	23	8 + 1**	4
Tombouctou	7	2	1
Gao	7	1	-
Kidal	1	-	-
District de Bamako	5	1	2
TOTAL	120	40	16

(\*) : 11 collectivités coopérant avec des collectivités françaises, 1 avec une collectivité allemande, 3 sans coopération.

(\*\*) : 1 collectivité sans jumelage (Assemblée régionale de Sikasso)

□ En France, entre les réponses au questionnaire et les interviews directes, ce sont 29 collectivités qui ont fourni des informations (en tenant compte des doubles contacts). Il est à noter qu'une petite dizaine de collectivités françaises a décliné l'invitation à les rencontrer au motif que leur coopération ne présente pas d'intérêt particulier.

□ Au Mali, c'est près d'un tiers des collectivités qui ont une coopération qui a été rencontré. Toutes les collectivités maliennes ont accepté les rencontres proposées.

### Personnes rencontrées

L'essentiel des contacts a concerné les collectivités publiques, responsables élus ou fonctionnaires en charge des relations de coopération décentralisée, mais ont également été interviewés des responsables de comités de jumelage, des services techniques de collectivités locales, des associations de solidarité ; également des hôpitaux, des écoles, des associations de migrants... impliqués dans des actions de coopération décentralisée.

Outre les acteurs directement engagés dans la coopération, des personnes appartenant à des organismes qui contribuent à la développer ont été sollicitées.

- Des responsables d'administrations nationales en charge des relations de coopération décentralisée,
- Des responsables de dispositifs d'appui, suivi et coordination de la coopération décentralisée, agents d'organismes privés ou réunissant des collectivités territoriales.

### 1.2.3 Une construction typologique

Pour répondre aux objectifs de cette évaluation et à son caractère particulier — elle concerne l'ensemble des coopérations décentralisées entre la France et le Mali — il a été fait choix de privilégier l'évaluation des dispositifs techniques, financiers, d'organisation des

coopérations plus que celle des actions elles-mêmes et de leur impact. Ce dernier point, commun à toutes les évaluations, n'a cependant pas été omis. Il a été soutenu par une attention portée à repérer l'origine des coopérations, rassembler les chartes et conventions qui les fondent, identifier les acteurs impliqués... afin de comprendre et illustrer les évolutions et l'appui apporté aux nouvelles collectivités maliennes.

Les données chiffrées recueillies n'ont donc pas vocation à donner une image strictement représentative de la coopération<sup>18</sup> mais contribuent à fonder une présentation typologique. Ces données sont à prendre pour ce qu'elles sont, des ordres de grandeur, non des résultats précis. Pour éviter toute confusion préjudiciable, ce sont les données brutes qui sont rapportées, non des pourcentages.

Toutefois, le nombre de coopération sur lesquelles des informations ont été recueillies étant élevé par rapport au total, certaines données peuvent être exploitées pour souligner des traits saillants. C'est notamment le cas pour le chapitre « Origine et évolution de la coopération ».

#### **1.2.4 Mise en débats des travaux et finalisation**

La conduite de l'évaluation s'est faite en étroite relation avec les comités de pilotage tant au Mali qu'en France<sup>19</sup>. Ceux-ci ont été réunis trois fois dans chacun des pays au cours des investigations. Ils ont également été associés au cours de réunions particulières à l'analyse des résultats enregistrés et à la définition des préconisations.

Afin d'associer le plus largement possible les collectivités locales, plusieurs réunions se sont également tenues sur l'initiative de Cités Unies France pour présenter l'avancement des travaux et infléchir leur orientation. Une séance de travail a été programmée au cours de la journée des Communes au Mali le 21 décembre 2002.

#### **1.2.5 Calendrier et moment de l'évaluation**

La partie d'investigation en France s'est déroulée au cours des mois de juin en septembre 2002 avec la participation du responsable de l'équipe malienne ; les investigations au Mali ont eu lieu en septembre et octobre de la même année. Les mois suivants ont été consacrés aux débats sur les conclusions et préconisations.

Les résultats de l'évaluation portent la marque du moment où elle s'est déroulée, à mi-parcours du premier mandat des élus maliens pour les 684 nouvelles communes, les cercles et les régions. Le premier exercice réel pour les collectivités maliennes est l'année 2001 ; certains « centres de Conseils communaux » (CCC)<sup>20</sup> n'ont été mis en place qu'en septembre de cette même année (celui de Nioro du Sahel par exemple). Les conclusions sur l'intérêt que les collectivités françaises portent à la décentralisation au Mali sont donc à lire dans leur évolution et non comme un état achevé.

18. L'enquête par questionnaire comme les interviews n'avait pas de vocation à l'exhaustivité ni à la représentativité de l'ensemble des coopérations.

19. Voir en annexe Ibis, la composition des comités de pilotage.

20. Les CCC sont des bureaux privés ou des ONG, qui au niveau de chaque cercle ont pour mission d'appuyer les communes dans leur organisation et la mise en œuvre de leurs compétences.

## 2. PREMIÈRE PARTIE

# LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE FRANCO-MALIENNE

### ÉTAT DES LIEUX

#### 2.1 CONTEXTE DE RÉFÉRENCE

##### 2.1.1 Des contextes nationaux en forte évolution depuis dix ans

###### ✓ Au Mali...

La plupart des jumelages actuels ont été mis en place à la fin de la deuxième République, dans un État non démocratique, marqué par le poids du parti unique, l'UDPM, le clientélisme et la corruption.

Le renversement du régime de Moussa Traore le 26 mars 1991, la conférence nationale qui s'est tenue ensuite, puis la transition réussie vers un régime démocratique ont profondément transformé la société malienne et le rôle des collectivités locales :

- Mise en place d'un État de droit,
- Recentrage de l'État sur ses fonctions régaliennes et des programmes sectoriels,
- Engagement de la décentralisation malgré les doutes qu'elle suscite, conduisant à l'installation de pouvoirs locaux élus, directement impliqués sur les questions de développement économique et social au niveau local,
- Multiplication des organisations indépendantes des pouvoirs publics, nationales ou locales: associations d'usagers de services collectifs (éducation, santé, eau, etc.), associations de producteurs, socioprofessionnelles, de femmes..., regroupées sur des bases territoriales ou sectorielles.

La décentralisation, inscrite dans la constitution de la troisième République, et sa mise en œuvre permet aux 19 anciennes communes de plein exercice (Kayes, Ségou, Sikasso...) de trouver une légitimité en tant que collectivités locales et aux 684 nouvelles communes de couvrir l'ensemble du territoire. Toutes sont confrontées aux mêmes contraintes: nécessité d'un apprentissage accéléré du fonctionnement d'une collectivité locale, crédibilité à conquérir, manque de personnel, faiblesse de leurs ressources financières...

La création des « conseils de cercle » et des « assemblées régionales » également composées d'élus a complété le dispositif de décentralisation.

En moins de 12 ans, les jumelages initiaux ont donc accompagné une transformation radicale de l'État malien.

###### ✓ ... et en France

En France, la coopération décentralisée a considérablement évolué en moins de 10 ans.

Le champ dans lequel les collectivités territoriales françaises peuvent intervenir est très large sous réserve du respect de trois principes: *l'intervention de la collectivité française doit*



*se justifier par l'exigence d'un intérêt public, revêtir un intérêt direct pour la population concernée, se conformer au principe d'impartialité.*<sup>21</sup>

Au cours des dix dernières années, la coopération décentralisée a ajouté à la dimension solidarité, une dimension appui au développement et un intérêt pour le renforcement institutionnel; à l'action décidée par les seuls opérateurs du Nord, elle a substitué une concertation fondée sur l'expression des besoins du Sud. Beaucoup de collectivités ne sont plus aujourd'hui seulement attributives de subventions mais s'impliquent directement dans les partenariats. Elles ont ainsi acquis une reconnaissance comme acteurs de coopération qu'elles n'avaient pas au début de cette période.

### **2.1.2 La coopération décentralisée, de l'approche juridique à la pratique<sup>22</sup>**

La notion de coopération décentralisée recouvre des significations diverses. Si tous s'accordent à rappeler son caractère non gouvernemental, sa qualité de coopération publique fondée sur l'implication directe des collectivités territoriales n'est pas toujours manifeste. Des coopérations conduites sous la responsabilité d'associations qui bénéficient d'une subvention d'une municipalité lui sont souvent assimilées.

La coopération décentralisée figure dans les textes officiels en France.<sup>23</sup> Mais ni son contenu, ni sa finalité ne sont définis. Seuls ses acteurs sont désignés à savoir les collectivités territoriales (ou leurs groupements) dans leur relation avec d'autres collectivités territoriales (ou leurs groupements). Elles peuvent faire appel au concours d'autres acteurs: associations de solidarité internationale mais aussi d'éducation populaire, organismes d'insertion, entreprises, universités... Toutefois la pleine responsabilité des choix et méthodes d'actions appartient aux collectivités concernées.

Au Mali, diverses lois, principalement les lois 93-008 déterminant la libre administration des collectivités territoriales, 95-034 portant code des collectivités territoriales en République du Mali, complétée par la loi 96-056 du 16 octobre 1996 ouvrent également la possibilité aux collectivités territoriales de conclure des coopérations avec des collectivités étrangères. Cette dernière loi stipule que « *les collectivités territoriales peuvent entreprendre des actions de coopération avec leurs homologues de pays étrangers sous le contrôle de l'État* ». <sup>24</sup>

Ces textes, pour importants qu'ils soient, ne définissent pas un cadre politique précis. Ils laissent de larges marges d'appréciation aux acteurs de la coopération décentralisée pour définir l'objet de leur relation.

□ Pour certaines collectivités, la coopération décentralisée est un moyen de « *rapprochement entre les hommes* », une « *école de solidarité* », « *un espace de rencontre interculturelle* »...<sup>25</sup> La coopération décentralisée ouvre à des rapports de solidarité et à une meilleure connaissance mutuelle entre les hommes.

21. Circulaire du 20 avril 2001.

22. L'évaluation portant sur la coopération décentralisée franco-malienne, nous nous en tenons à ses définitions juridiques, française et malienne, à l'exclusion de tout autre.

23. Elle a été reconnue juridiquement par la loi du 6 février 1992 dans son article 131.

24. Source: Lois et décrets de la décentralisation 4<sup>e</sup> édition, mars 1999.

25. Colloque du Sénat 1996.

□ Pour d'autres, la coopération décentralisée est avant tout une coopération au développement. « *Coopération de proximité, elle réalise des actions concrètes qui répondent aux besoins des populations.* »<sup>26</sup>

□ Pour d'autres enfin, elle est un moyen de soutenir la dynamique de démocratisation engagée au Mali depuis 1991, notamment par la consolidation de la décentralisation.

Pour les institutions nationales, en charge de la décentralisation et de la coopération décentralisée au Mali, les deuxième et troisième approches sont les plus importantes. « *La coopération décentralisée doit être considérée comme un processus de changement des manières traditionnelles de mettre en œuvre la coopération au développement. Il s'agit plutôt d'une approche, d'un mode de faire différemment la coopération au développement permettant d'offrir des réponses adaptées aux évolutions et aux initiatives locales* »<sup>27</sup>

Extrait de: **Note sur la coopération décentralisée franco-malienne**

La coopération décentralisée franco malienne devra s'appliquer prioritairement à :

- L'appui au processus de décentralisation visant l'émergence de systèmes de gouvernance locale légitimes et efficaces (renforcement de collectivités locales, promotion de gestion participative du développement local, renforcement des capacités des populations à participer à ces nouvelles institutions, construction de nouvelles relations avec l'État et services déconcentrés);
- L'appui à des initiatives et dynamiques de développement local permettant d'assurer la cohérence d'actions ponctuelles dans un cadre territorial déterminé (espaces de concertation et d'action entre différents groupes d'acteurs, appui à la formulation et à la mise en œuvre de plans locaux de développement, mise à disposition de fonds souples pour renforcer les initiatives et dynamiques sociales entrepreneurantes);
- L'appui au dialogue politique et social en vue d'assurer la participation en amont des acteurs décentralisés dans la formulation des politiques et la programmation de l'aide (mise en réseau d'acteurs décentralisés, renforcement des capacités des acteurs à participer au dialogue, promotion de processus et de mécanismes de dialogue formels : informels).

Source : Ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités locales, Direction nationale des Collectivités territoriales

La mise en place effective de la décentralisation au Mali en 1999 n'a bien évidemment pas remis en question ces perspectives. « *Les besoins des nouvelles collectivités sont énormes et pressants. Le rôle des collectivités partenaires françaises devra être repensé pour répondre aux nouvelles attentes des collectivités maliennes.* »<sup>28</sup> Ce propos de l'Association des municipalités du Mali (AMM) est explicité par de nombreux élus locaux maliens qui attendent de leur partenaire un appui multiforme : financier pour réaliser des équipements, en organisation et gestion de leur collectivité, en appui pour la mise en place de services publics...

26. Propos tenus par de nombreux élus, municipaux ou de comités de jumelage, français et maliens.

27. Calendrier 2000 de la MDRI.

28. Note AMM, janvier 2001.

Les collectivités françaises n'ignorent pas ces attentes. Cités Unies France note ainsi plusieurs enjeux autour de la décentralisation au Mali :

- « *Donner une chance au développement, sur la base d'une société recomposée autour de valeurs et de principes démocratiques forts, »*
- « *Retrouver [pour les responsables politiques locaux] un certain devoir de résultats vis-à-vis de l'ensemble des acteurs locaux ».*

### **2.1.3 Rappel des résultats de l'évaluation de la coopération décentralisée dans la région de Kayes de 1996**

La présente évaluation a été précédée en 1996 par une évaluation menée par l'AFVP dans la région de Kayes, construite autour des mêmes objectifs. Elle constitue un point de repère daté qui permet d'apprécier avec un recul de quelques années s'il y a eu ou non évolution des situations.

#### ✓ Des conclusions toujours d'actualité

*Concernant les actions*

*« Les actions de coopération décentralisée intéressent des domaines variés qu'on peut articuler autour de trois axes majeurs :*

- *[Elle] participe à la résolution partielle de problèmes vitaux des populations et à l'amélioration de leur cadre de vie [...] aménagements hydrauliques de surface et souterrain, interventions dans le domaine de la santé et dans le domaine scolaire.*
- *[Elle] participe à l'impulsion d'une dynamique de développement...*
- *[Elle] favorise l'évolution des mentalités vers l'auto développement et s'impose comme une véritable école de la décentralisation. »*

*Concernant les dispositifs*

Le repérage des facteurs limitant notait notamment :

- *« La maîtrise d'ouvrage encore largement exercée de manière unilatérale par les partenaires français freine la responsabilisation des partenaires maliens,*
- *La coopération décentralisée tend à délaisser l'implication des autorités et des services techniques. Elle n'offre pas toutes les opportunités de concertation que l'on pourrait attendre et limite, par là même, son impact sur les dynamiques de rapprochement entre populations et services de l'État malien,*
- *Le manque de connaissance des réalités socioculturelles maliennes par les partenaires français conduit parfois à des blocages et des gaspillages (lorsque, par exemple, les projets sont portés par des personnes d'abord soucieuses d'acquérir une notoriété locale)... »<sup>29</sup>*

*Concernant le renforcement de la coopération décentralisée*

Le renforcement de la coopération décentralisée préconisé par l'étude insistait en particulier sur le besoin :

- *De « clarifier le concept et la problématique, notamment par rapport au processus de décentralisation, »*
- *« D'une plus grande responsabilisation des partenaires maliens (futures collectivités) en matière de maîtrise d'ouvrage. »<sup>30</sup>*

29. Pp. 3 et 4 « Inventaire et bilan de la « Coopération décentralisée » en région de Kayes ».

30. Ibid. p. 5 et 59.

L'évaluation de 1996 est marquée par l'attente de la mise en œuvre en vraie grandeur de la décentralisation et par la vision du moment sur la coopération décentralisée. Toutefois, comme on le verra, les constats dressés il y a 6 ans pour les coopérations concernant la région de Kayes restent en très grande partie actuels... pour l'ensemble du pays.

✓ Les propositions de l'évaluation de 1996 et leur mise en œuvre

La mission a dressé l'état de mise en œuvre des recommandations de l'évaluation de 1996. Le tableau suivant en fait mention, qui permet de remarquer qu'elles ont peu été suivies d'effets.

Propositions retenues par l'évaluation	Niveau de mise en œuvre
<p><i>Briser « l'isolement » et favoriser l'accessibilité des informations pour les interlocuteurs maliens</i></p> <p>Objet: former les « interlocuteurs » à la hauteur des enjeux</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Engager une politique de formation à l'égard des partenaires maliens (clarifier le concept de coopération décentralisée). Renforcer la capacité à la maîtrise d'ouvrage, développer l'esprit d'initiative des partenaires maliens</li> <li>• Organisation d'une mission d'animation itinérante</li> <li>• Soutenir l'émergence d'un « Observatoire la coopération décentralisée » (avec création d'une antenne à Kayes)</li> </ul>	<p>Faiblement mis en œuvre. Exception: les centres de formation gérés par les associations de maires des cercles de Diéma et de Nioro.</p> <p>Jamais évoquée</p> <p>Proposition non suivie d'effet. Le choix actuel est la mise en place de centre ressources au niveau des cercles</p>
<p><i>Renforcer la politique d'accompagnement de la coopération auprès des partenaires français</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Soutenir l'organisation de stages de formation/sensibilisation à la coopération décentralisée.</li> <li>• Mise en place d'un service d'accompagnement des collectivités françaises au Mali (pour les démarches administratives, les adresses utiles...)</li> <li>• Réalisation d'un guide de la coopération décentralisée</li> </ul>	<p>Pas d'initiative particulière pour mettre en place cette proposition. Celles qui ont été prises n'en sont pas issues (exemple: groupe pays Mali, journées Résacoop...)</p> <p>Néant</p> <p>Il existe un guide en France, régulièrement recomposé, à visée plus générale que le Mali</p>
<p><i>Restituer l'étude</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisation d'une rencontre au Mali</li> <li>• Diffusion d'une version simplifiée de l'étude</li> <li>• Mission de restitution en France</li> </ul>	<p>Organisation d'un débat à Kayes en 1997</p> <p>Néant</p> <p>Néant</p>

## 2.2 ORIGINE ET ÉVOLUTION DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

### 2.2.1 Nombre et niveaux des partenariats

#### ✓ Un nombre élevé de relations

Selon les sources consultées, on peut estimer entre 100 et 150 les actions de coopération conduites ou appuyées par les collectivités françaises: une centaine selon les termes de référence de l'appel d'offre, 154 selon la division géographique du MAE<sup>31</sup>. La DNCT en recense 112, l'ambassade de France à Bamako, un nombre similaire.<sup>32</sup>

Toutes les régions du Mali sont concernées mais avec une inégale répartition.

Répartition géographique des coopérations décentralisées.<sup>33</sup>

Région I Kayes	Région II Koulikoro	Région III Sikasso	Région IV Ségou	Région V Mopti	Région VI Tbtou	Région VII Gao	Région VIII Kidal	District de Bamako
46	16	7	8	23	7	7	1	5

Cette photo masque toutefois un lent rééquilibrage en cours entre les régions, en faveur des régions de Mopti et Koulikoro principalement.

#### ✓ Critères de choix des partenariats

Quelle que soit la nature de leur coopération, les collectivités françaises avancent de très nombreux critères pour choisir une zone partenaire :

- Niveau de développement, certaines optant pour des zones connaissant une dynamique économique, d'autres préférant s'orienter vers des zones très pauvres;
- Zones n'ayant pas encore de partenariat;
- Similitude de relief (plaine, au bord d'un fleuve, région de collines...);
- Partenaire choisi dans une zone rurale ou urbaine;
- Taille démographique de la collectivité partenaire...

Concernant le Mali, ces critères sont également évoqués.

Il n'est pas lieu dans ce travail de faire l'inventaire de ces critères ni de leur pertinence. Parmi ceux qui sont évoqués, deux sont réellement pris en considération dans la coopération avec le Mali, — sans qu'ils soient rigoureusement appliqués — auxquels s'ajoute un critère spécifique concernant la participation d'une communauté immigrée pour les coopérations qui intéressent la région de Kayes.

31. Direction des Archives, citée par le Guide la Coopération décentralisée, novembre 2000.

32. Pour sa part le site Ibiscus recense 20 relations sur toute la France, le site Résacoop 17 pour la seule région Rhône-Alpes (4 seulement sont communes entre les deux sites).

33. Source: *Coopération France Mali*, Ambassade de France.

### *La taille démographique.*

Les collectivités françaises cherchent à avoir comme partenaire des collectivités de même taille démographique.

Bien que souvent recherchée, cette équivalence n'est pas toujours présente. (Exemple Mopti/Maurepas; Montreuil/Yélimané; Région Rhône-Alpes/Assemblée régionale de Tombouctou). Il apparaît cependant que les différences démographiques ne sont pas un handicap pour l'intensité et la qualité des relations.

### *Le niveau de décentralisation*

Le principe retenu par les coopérations est une homogénéité entre les niveaux de décentralisation. Ce critère est très largement vérifié mais, la décentralisation au Mali ayant été engagée récemment, il n'a pas réellement compté à l'origine. Il est en fait corollaire de la taille démographique.

Niveau de partenariat	Exemples	
	Collectivité malienne	Collectivité française
<i>Coopération entre communes</i>	Fana Marka Coungo	Amboise Chargé (Indre et Loire)
<i>Coopération entre cercle et département</i>	Conseil de cercle de Sikasso	Département du Haut Rhin
<i>Coopération entre régions</i>	Assemblée régionale de Kayes	Conseil régional d'Île de France Conseil régional Nord - Pas de Calais
<i>Coopération entre district (communauté de communes)</i>	District de Bamako	Communauté d'agglomération d'Angers Communauté urbaine de Lyon
<i>Coopération entre associations de communes</i>	Association des municipalités du cercle de Nioro du Rip	Associations de communes Essonne Sahel et Corens

Ce principe n'est pas absolu. Des coopérations entre niveaux de décentralisation différents sont fréquentes.

<i>Coopération entre assemblée régionale et département</i>	Assemblée régionale de Mopti	Conseil général d'Ille et Vilaine
<i>Coopération entre village et commune</i>	Village de Tinkaré	Commune de Fâches-Thumesnil (Nord)
<i>Coopération entre commune et communauté de communes</i>	Maréna Diombougou	Communauté de communes des Trois Pays (Licques, Guînes, Hardinghen 15 communes – Pas de Calais)
<i>Coopération entre conseil de cercle et ville</i>	Conseil de cercle de Bandiagara Conseil de cercle de Yélimané	Ville de Rennes  Ville de Montreuil

#### *L'implication de communautés de migrants*

C'est un critère souvent pris en considération pour les coopérations intéressant la région de Kayes qui bénéficie de plus de 40 % des coopérations décentralisées.

#### *Un critère induit, des critères non pris en compte*

- Un critère induit : l'accessibilité.

Ce critère est peu évoqué mais fréquemment retenu. Il explique la poussée du nombre de relations dans les régions de Koulikoro, proche de Bamako, et de Mopti qui bénéficie en outre de potentialités touristiques.<sup>34</sup>

- Des critères non pris en compte

À l'exception de la démographie, les collectivités françaises ne mettent pas en avant de critères spécifiant leur collectivité partenaire tels :

- Le montant de son budget,
- L'organisation de la société et la stabilité sociale,
- L'existence d'organisations professionnelles...

Elles ne retiennent pas non plus de critères sur la fonction économique de la collectivité partenaire par rapport à son environnement proche (pour les communes) ou national (pour les cercles et régions).

#### *Les collectivités maliennes, une recherche ouverte de partenariat.*

Les collectivités maliennes n'énoncent pas de critères particuliers pour rechercher des partenariats. Elles sont plus dans l'attitude de saisir des opportunités que dans une démarche construite sur la base de critères. Cette posture les amène cependant à rechercher un partenariat avec une collectivité de taille démographique au moins équivalente à la leur<sup>35</sup> et, pour les collectivités de la région de Kayes, à associer leurs ressortissants émigrés.

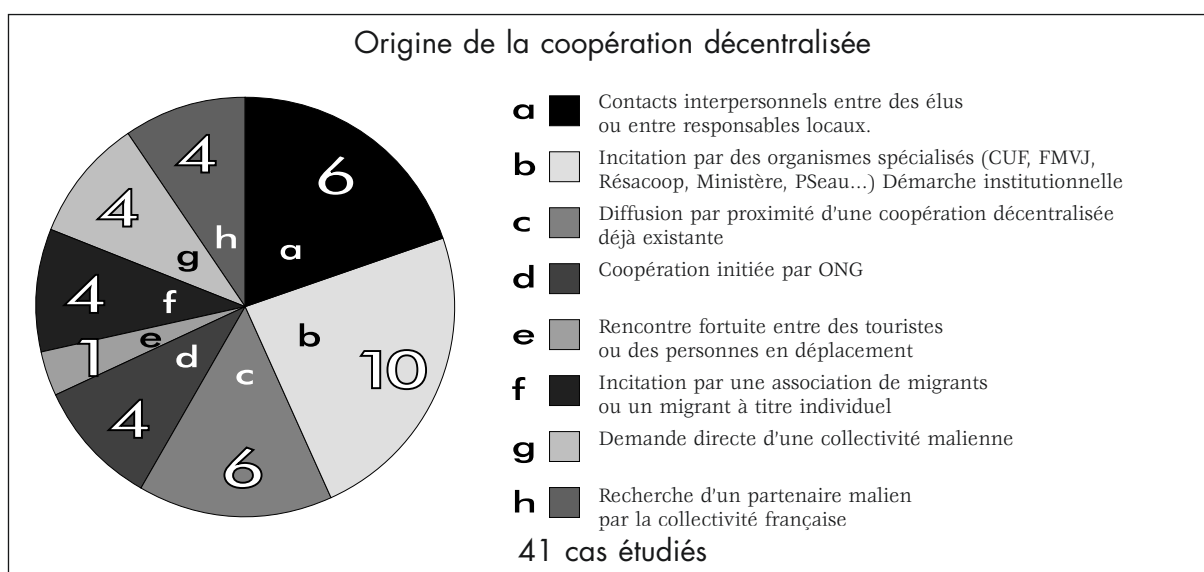
34. Pour la région de Kayes, le critère « implication des migrants » est privilégié par rapport au critère « accessibilité ».

35. La question financière n'est pas étrangère à ce choix. Il ne remet pas en cause les partenariats déjà noués.

### 2.2.2 Qui a l'initiative de la coopération décentralisée ?

Les relations de coopération décentralisée naissent de la rencontre entre des hommes, par le canal d'organismes spécialisés ou au gré d'opportunités saisies par les partenaires. Ces modalités altèrent les critères énoncés précédemment, sans pour autant les contredire. Quel que soit le niveau de décentralisation, la plupart des coopérations décentralisées connaissent une première phase animée par des comités de jumelage ou par des associations françaises qui travaillaient sur le terrain.

L'évaluation a identifié 8 types de modalités de démarrage des coopérations décentralisées actuellement vivantes. Parmi ceux-ci certains sont très largement dominants comme le montre le schéma suivant.



#### *Les contacts interpersonnels*

La rencontre entre deux personnes, l'une originaire du Mali, l'autre de France, est une des causes du démarrage d'une coopération. Cette rencontre s'est faite au cours d'un voyage, lors d'un colloque, en raison d'une relation d'amitié nouée à l'université ou du séjour d'un volontaire dans un village malien... Sur l'initiative de ces deux personnes, des comités de jumelage sont créés qui nouent des relations bientôt appuyées, parfois relayées, par une collectivité française et par les responsables administratifs maliens.

La médiation des comités de jumelage n'est pas systématique mais fréquente. La loi 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République en France et la mise en place de la décentralisation au Mali ont fortement contribué à faire évoluer des coopérations qui ont ainsi démarré vers le cadre plus formel de la coopération décentralisée.

Cette coopération se nourrit au départ des convictions de ses initiateurs: une volonté de solidarité pour les responsables français, l'ambition de contribuer au développement de leur village pour les animateurs maliens. Elle comporte un fort contenu militant qui se manifeste aujourd'hui par la volonté d'échapper à un cadre institutionnel trop marqué.

Exemple de coopération: Pontcharra — La Rochette/Dembela; Dio-Gare/Vaison La Romaine, Conseil général de l'Allier/Niafunké...



### *Le recours à des organismes spécialisés.*

Il s'agit d'une démarche volontaire, réfléchie par les collectivités concernées qui font confiance à un organisme tiers pour identifier un partenaire. En passant par son truchement, elles espèrent :

- Rencontrer une collectivité elle-même préparée à la coopération décentralisée,
- Bénéficier d'un accompagnement de l'organisme sollicité.

Il est à noter qu'aucun organisme n'est véritablement dominant, Cités Unies France étant toutefois le plus fréquemment cité ainsi que le Comité national de jumelage du Mali.

Exemple : Amboise/Fana ; Pontivy/Ouélessébougou...

#### Exemple de la coopération Amboise/Fana

1985 :	Initiative du maire d'Amboise, Monsieur Michel Debré, auprès du président du Comité national de jumelage à Bamako, pour initier un partenariat
Fin 1985 :	Visite prospective de la ville d'Amboise à Fana, suivi d'une déclaration d'intention entre la commune française et le chef d'arrondissement de Fana, pour le compte du village de Fana
Fin 1985 :	Organisation du comité de jumelage de Fana sous la présidence du chef d'arrondissement
1986 :	Visite du maire d'Amboise à Fana
1987 :	Signature de la charte de relation entre Amboise et Fana
2001 :	Visite du maire de Gueniekane (nom officiel de la Commune dont Fana est le chef lieu) à Amboise. Transfert de facto de la responsabilité de la coopération du chef d'arrondissement au maire. Son champ territorial s'étend à l'ensemble de la commune.

### *Les demandes via le Comité national de jumelage*

Le Comité national de jumelage du Mali a pendant un temps été chargé de « gérer » les jumelages sur l'ensemble du territoire. Ce dispositif piloté par l'administration d'État intervenait pour organiser des partenariats entre collectivités maliennes et étrangères. Les élus maliens actuels n'ont pas relancé cette instance qui reste peu connue par les nouvelles collectivités.

### *Diffusion par proximité*

Plusieurs coopérations sont nées de la proximité d'autres coopérations. Il s'agit d'un cas de figure plus fréquent aujourd'hui que par le passé, qui est amené à se multiplier.

- La coopération entre Amboise et Fana a servi de porte greffe à des coopérations associant des communes du même espace géographique qu'Amboise en France, proches de Fana au Mali (coopérations entre Smarves (Vienne) et Dioïla ; Chargé (Indre et Loire) et Marka COUNGO). Outre ces coopérations, la coopération Amboise/Fana a donné lieu à des jumelages entre des écoles, des institutions de santé, des associations aux objets divers... au-delà des seules communes françaises concernées mais toujours dans la région d'Amboise.

- La coopération entre l'Ille et Vilaine et le Haut Commissariat de Mopti<sup>36</sup> a suscité la coopération Rennes/Plateau Dogon, Vitré/Djenné, Pacé/Konna...

Les causes de cette diffusion tiennent à trois raisons essentielles.

1. Les effets démonstratifs de la coopération décentralisée.

Un Poitevin, résidant à Dioïla et connaissant la coopération entre Amboise et Fana a suggéré au commandant de cercle de Dioïla et au maire de Smarves de jumeler leur circonscription. Ce jumelage a évolué en coopération décentralisée depuis la décentralisation au Mali.<sup>37</sup>

2. L'appui que la première coopération apporte aux autres.

Confortées par cette première coopération, d'autres se mettent en place. Notamment lorsque la coopération la plus ancienne dispose d'une représentation permanente au Mali, elle sert de point d'appui pour les nouvelles: connaissance du terrain, appui logistique et pour les transferts financiers... La représentation de l'Association Ille et Vilaine – Mopti (AIVM) a ainsi accompagné les premières actions soutenues par Pacé et la Mézière, communes bretonnes, dans la région de Mopti. Elle apporte encore aujourd'hui fréquemment son appui pour le suivi de leurs actions et leur gestion financière.

3. L'impossibilité pour la collectivité française de répondre aux attentes de la collectivité malienne.

La Fouillouse, « petite » commune de la Loire a ainsi sollicité une de ses communes voisines, la Talaudière, faute de pouvoir intervenir seule sur l'ensemble du territoire de sa commune jumelle malienne. En s'associant ces deux communes françaises couvrent deux secteurs de la commune de Sio. Bien que ce cas soit unique, il mérite attention. En travaillant respectivement avec les secteurs de Soufouroulaye et de Somadougou de la commune de Sio, La Fouillouse et La Talaudière apportent une réponse originale à une situation fréquente, celle des « petites » communes françaises qui se sentent désarmées face à la taille démographique des communes maliennes.<sup>38</sup>

En conclusion des deux cas précédents – le recours à des organismes spécialisés et la proximité d'une coopération déjà existante – on peut noter que l'idée d'orienter des collectivités françaises d'une même région vers des collectivités maliennes, elles-mêmes situées dans la même région, est une idée généreuse mais non appliquée. En revanche, les exemples précédents montrent que c'est la situation au Mali qui est à l'initiative de partenariat de collectivités françaises appartenant à une même région.<sup>39</sup>

36. Aujourd'hui entre l'Ille et Vilaine et l'Assemblée régionale de Mopti.

37. Dans l'enquête comme dans les interviews, il n'a pas toujours été possible de préciser l'origine de la coopération. La situation de Smarves / Dioïla est de ce point de vue exemplaire. Est-ce la proximité de Fana ou l'initiative du résident poitevin à Dioïla qui peut être considérée comme la cause première de la coopération entre les deux collectivités ?

38. Les deux communes précitées cherchent une troisième collectivité française afin de couvrir le troisième secteur de la commune de Sio.

39. D'autres exemples pourraient encore être cités comme Essonne Sahel et Corens. Cette association de communes françaises est née de la coopération préexistante entre des communes des cercles de Nioro et Diéma avec des communes de l'Essonne et du Nord - Pas de Calais.

### *La coopération initiée par des ONG*

Des ONG présentes au Mali se sont tôt tournées vers des collectivités françaises pour obtenir des financements pour leurs actions. Au fil du temps, ces relations financières donnent lieu à une convention directe entre la collectivité française et la collectivité malienne. L'initiative de cette formalisation vient soit de la collectivité française (exemple : Région Rhône-Alpes à la suite des appuis apportés au Comité pour Léré), soit de l'ONG (exemple : l'association Arcade a incité les communes de Poncharra et La Rochette à signer une convention avec Dembela ; l'ONG malienne Guamina a mené son programme d'appui aux initiatives locales de Sikasso-PAIS sur financement du Conseil général du Haut Rhin, avant que ce dernier signe une convention avec le cercle de Sikasso).

La place de l'ONG est alors redéfinie comme maître d'œuvre de la coopération décentralisée, voire disparaît car n'ayant plus de raison d'être. Dans certains cas, principalement dans la région de Kayes, l'ONG continue de mener ses propres programmes hors de la convention de coopération.

### *Rencontre fortuite entre des touristes ou des personnes en déplacement*

C'est un cas réel mais peu fréquent. À l'occasion d'une visite à un parent expatrié, lors d'un transport de matériel... une équipe de bénévoles français entre en contact avec un village et décide de s'engager en faveur de son développement. La collectivité française est alors sollicitée pour consolider politiquement cet engagement.

Exemple : origine de la coopération entre Mulhouse et Sofara.

### *Migration et coopération décentralisée, mesurer la réalité*

En France

Deux cas d'implication des migrants dans l'origine d'une coopération décentralisée existent.

- Les migrants, *résidents d'une commune française*, sont à l'origine de sa coopération avec leur zone de départ.

Ce cas est très minoritaire bien que souvent évoqué. Quelques cas seulement sont repérables.

Exemple : La coopération entre Saint Denis et la zone de Aorou a démarré sur proposition de l'association Guidimaka Djigué, dont les membres sont originaires du Guidimaka et résident pour un nombre important d'entre eux sur le territoire de Saint Denis. Suite à la décentralisation au Mali, 3 collectivités ont été créées dans l'aire d'intervention de Guidimaka Djigué. Une convention entre la commune de Saint Denis et ces 3 communes est en cours de formalisation.

Autre exemple : la coopération entre Méru (Oise) et le village de Kabou.

- Des migrants, *non-résidents d'une commune française*, répondent à sa demande de coopération.

Ce cas est très largement dominant parmi la quarantaine de coopération qui unit des communes françaises et des communes de la région de Kayes. C'est notamment le cas pour la vingtaine qui adhère à Essonne Sahel et Corens.

Dans ce cas, le rôle des migrants est très spécifique. Ils orientent la municipalité française, souvent à sa demande, vers un jumelage avec leur village d'origine. Les élus français pour leur part, en travaillant avec des migrants non-résidents dans leur commune, marquent leur volonté de soutenir le développement dans une zone d'émigration, mais « sans

*privilégier un groupe de migrants de [leur] commune plutôt qu'un autre. Comment sinon justifier le choix de tel village ou de telle commune ? »*

Exemple: Les migrants originaires du village de Tinkaré, en relation avec Fâches-Thumesnil, commune de la région lilloise, sont résidents en banlieue parisienne. De même la commune de Chilly Mazarin (Essonne) développe une coopération active avec le bourg de Diéma sans que les migrants impliqués ne résident dans la commune de l'Essonne.

Au Mali

Les collectivités maliennes sont tout aussi réticentes à confier aux migrants une fonction de décision dans le choix de leur partenaire. De création récente, elles ont une légitimité à conquérir. La coopération décentralisée peut les y aider par ses appuis techniques, de formation, pour la définition de priorités... et par les ressources financières qu'elle apporte. Les maires entendent *gérer directement les relations de coopération décentralisées et veillent à ce que les migrants n'imposent pas leur point de vue ni même n'interfèrent dans l'organisation et la gestion du partenariat.* » « *Il est impensable qu'ils soient nos représentants auprès de notre commune partenaire* »<sup>40</sup>. Les migrants ont un rôle « *d'information en France, de sensibilisation des partenaires, mais ils ne peuvent en aucun cas engager les communes dont ils sont originaires. Ils ne sont pas leurs mandataires généraux, ni même mandataires pour traiter d'un dossier précis, sauf si un mandat explicite leur est donné.* »<sup>41</sup>

Les maires des collectivités maliennes sont aussi réservés sur l'implication des migrants dans l'organisation de la coopération car ils orientent les coopérations vers leur village d'origine et non vers l'entité communale.

L'attitude des communes maliennes de la région de Kayes qui recherchent un jumelage confirme cette réserve. La commune de Diangounté Kamara par exemple, a pris contact avec l'ambassade de France, l'AMM, la FMVJ pour démarrer un jumelage mais n'a pas recours aux ressortissants expatriés de la commune. Le maire de Maréna Diombougou a agi de même. Lui-même, ancien émigré, vient de signer une convention de coopération avec la « communauté de communes des Trois Pays » après avoir rencontré son président à Lille dans des assises sur le développement. Si les migrants de sa commune sont associés à la coopération, ils n'en sont pas les instigateurs.

Le constat fait au niveau des communes ne se retrouve pas aux autres niveaux de coopération décentralisée. Ces coopérations couvrent des aires géographiques plus larges que les échelles d'intervention des migrants, prioritairement axés sur leur village d'origine. Elles ont de ce fait peu de relations avec les migrants.<sup>42</sup> La ville de Montreuil a développé une stratégie similaire, tout en conservant une étroite relation avec les migrants. En signant une convention avec le cercle de Yélimané, elle « homogénéise » ses relations avec chacune des communes du cercle et chacun de leurs villages (12 communes comptant 89 villages).

Si les migrants sont rarement à l'origine des jumelages, ils sont en revanche étroitement associés à leur organisation et l'expérience démontre que les coopérations les plus vivantes les insèrent pleinement dans leur dispositif (voir infra) mais sans rôle décisionnel.

40. Interview d'élus maliens.

41. Lamine Bâ, directeur du CEFPI.

42. C'est le cas de la région Nord - Pas de Calais et de la région Ile de France avec la région de Kayes. Les migrants ne jouent pas de rôle particulier dans ces coopérations.

### *La coopération décentralisée en région de Kayes, un ensemble complexe*

La forte présence de migrants en France donne cependant aux coopérations décentralisées avec la région de Kayes une facture particulière, beaucoup plus composite que dans les autres régions du Mali.

Si l'on y rencontre les modes de relations conventionnels: coopération région/région; commune/commune, on y trouve aussi des relations:

- commune française/village: exemple Méru (Oise)/ Kabou (village),
- commune française/cercle: exemple Montreuil/Yélimané,
- Association de communes françaises/association de maires maliens: exemple Essonne Sahel – Corens/AMM du cercle de Yélimané,
- et de nombreuses coopérations par le canal d'associations (ACIM notamment) répertoriées comme coopérations décentralisées dans les documents diffusés par les autorités françaises et maliennes.

### *Demande directe d'une collectivité malienne*

Dès les premiers moments de la coopération décentralisée, des collectivités maliennes se sont donné pour objectif de nouer des relations de coopération avec une collectivité partenaire française. Elles ont pour cela engagé des démarches directement auprès de collectivités françaises, connues ou inconnues, en leur adressant un dossier de présentation de leur circonscription et des attentes qu'elles ont.

Exemple: origine de la coopération Brive/communauté urbaine de Sikasso

### *Recherche d'un partenaire malien par la collectivité française*

C'est le cas complémentaire du cas précédent. La collectivité française entend marquer sa solidarité avec une collectivité malienne mais sans perdre le contrôle du choix de son partenaire. Elle se met à l'affût des opportunités qui existent.

Exemple: origine de la coopération: Aurillac/Bougouni

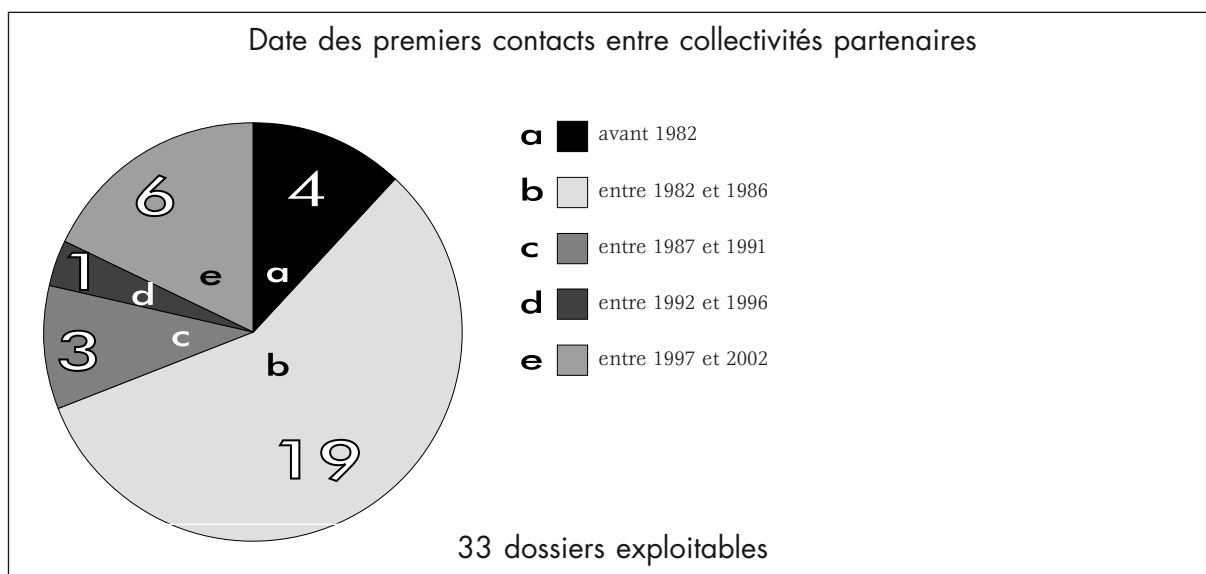
Les différents cas repérés ne sont pas tous concomitants. Alors que les relations interpersonnelles et par recours à des associations de migrants étaient auparavant à l'origine de coopérations décentralisées, celles-ci démarrent aujourd'hui par recours à des organismes d'accompagnement ou en raison de la proximité d'une autre coopération. Cette évolution donne une responsabilité importante à ces organismes ou aux coopérations existantes dans l'organisation générale de la coopération décentralisée et dans les dispositifs mis en œuvre.

### **2.2.3 Des coopérations déjà anciennes**

La décentralisation n'a pas suscité un nouvel élan pour la coopération décentralisée avec le Mali. Le nombre de partenariat est resté stable. Réciproquement, très peu de collectivités maliennes ont utilisé les opportunités que leur procure la loi pour nouer des relations de coopération internationale. Il est vrai que l'engagement d'une coopération décentralisée prend du temps. Il a ainsi fallu trois ans pour aboutir à la signature de la charte de partenariat entre Maréna Diombougou et la communauté de communes des Trois Pays (Licques, Guînes, Hardingham dans le Pas de Calais) – 1999-2002.

Les coopérations engagées avec le Mali — actives à ce jour — ont donc pour leur quasi-totalité une histoire au moins décennale. Les premiers contacts qu'elles ont noués datent des années quatre-vingt, parfois antérieurement<sup>43</sup> (voir graphe ci-dessous). Les nouvelles coopérations, peu nombreuses, sont le fait de collectivités maliennes qui ont recherché un partenariat en sollicitant l'appui d'une autre collectivité de leur pays ou ont conforté des coopérations déjà existantes.<sup>44</sup>

Note: Depuis la fin des investigations sur le terrain, l'équipe d'évaluation a eu connaissance de la signature de nouveaux partenariats (exemple: cercle de Bankass et département du Puy de Dôme). Si le mouvement s'entretient, il remettrait en cause l'affirmation précédente.



Que la coopération soit ancienne ou plus récente, un temps de latence, de connaissance mutuelle, d'une durée de deux à quatre ans, sépare les premiers contacts de la signature d'un accord de coopération.

#### ✓ Évolution de la coopération décentralisée depuis 10 ans : une histoire non achevée ?

Les pratiques recensées au cours des enquêtes permettent de distinguer trois étapes dans la vie des coopérations décentralisées qui vont des formes de jumelage les plus simples à des formes de coopération institutionnellement très élaborées. Ces trois étapes correspondent à trois approches.

##### *À l'origine : une volonté de solidarité*

Les premiers jumelages avec le Mali sont représentatifs d'un courant de pensée qui traversait les organisations de solidarité dans les années quatre-vingt. « *La coopération a pour objet de soulager les populations vivant dans la misère* ». « *Elle vise à subvenir à leurs besoins et à améliorer leurs conditions de vie* ».

43. Quelques exemples: Braine (Aisne) / Mandiakuy: 1989; Rennes (Ille et Vilaine) / Cercle de Bandiagara: 1985; Maurepas (Yvelines) / Mopti: 1986; Pontivy (Morbihan) / Ouélessébougou: 1985, Alençon (Orne) / Koutiala: 1975.

44. Exemple: coopération entre la communauté d'agglomérations du Grand d'Angers en 1999 qui démarre à partir de la relation Angers/Bamako engagée en 1974.

Cette approche humanitaire se manifeste par l'envoi de médicaments, d'ouvrages scolaires, la mise en place de banques de céréales villageoises... « Elle concerne les régions où la stabilité politique est assurée. »<sup>45</sup> Les populations immigrées influencent les responsables des coopérations dans le même sens en les sensibilisant aux difficiles conditions de vie des populations de la région de Kayes touchées par une sécheresse chronique.

Les actions soutenues sur le terrain répondent aux mêmes objectifs d'avoir des résultats directement mesurables : appui au maraîchage, à la culture du bourgou<sup>46</sup> pour l'alimentation des animaux...

Cette dimension de la coopération reste très présente aujourd'hui et prend la forme d'une « aide solidarité », envoi d'objets en nature et financement de petites infrastructures : puits, blocs scolaires...

#### *Un temps de renforcement : agir pour le développement*

Dans un deuxième temps, la coopération mute vers un soutien au développement. Elle est alimentée par ce qu'il est convenu d'appeler les « approches tiers-mondistes ». « Le but de la coopération est de rendre moins dépendantes de l'extérieur les populations des zones concernées. » Cette approche a une triple ambition : « valoriser les ressources locales, accompagner l'émergence d'organisations maliennes, favoriser les échanges entre les peuples ».

Les actions soutenues répondent à ces perspectives : appui à la mise en place d'infrastructures ; réponse à des besoins identifiés par les populations, participation des populations au choix des priorités... Cette évolution se manifeste par la construction de marchés, l'amélioration de l'hydraulique villageoise, ... la prise en charge de formation de matrones et d'infirmiers, l'appui aux coopératives par la formation de gestionnaires..., la mise en place de crédit pour l'achat de charrues, la constitution de fonds de roulement pour les pharmacies villageoises, le soutien au fonctionnement de l'école..., des programmes pour la réinsertion de migrants...

Certaines coopérations accentuent cette dimension en étendant leur appui à la gestion de services publics : amélioration de la qualité des services de santé, enlèvement et traitement des ordures ménagères...

Dans cette deuxième approche, peu importe que l'interlocuteur malien soit une collectivité publique ou une association. La coopération s'intéresse plus à l'équipement du dispensaire qu'à l'organisation du système local de santé, à la construction et à l'équipement d'une école qu'à son insertion dans le contexte social, au coût direct des projets qu'à la mise en place de dispositifs pérennes de financement du développement local.

#### *Un temps de consolidation : du développement à l'appui institutionnel*

Avec l'instauration effective de la décentralisation au Mali, une nouvelle phase s'est engagée qui conduit certaines collectivités françaises à opter, en complément de leur appui au développement, pour un appui institutionnel plus marqué en direction de leur collectivité

---

45. À cette époque, le Nord-Mali est une zone où peu d'appuis sont présents. La région Rhône-Alpes fait exception. Le maintien de sa coopération l'a conduit à repenser ses modalités d'actions pour passer d'un soutien à des ONG à une implication directe.

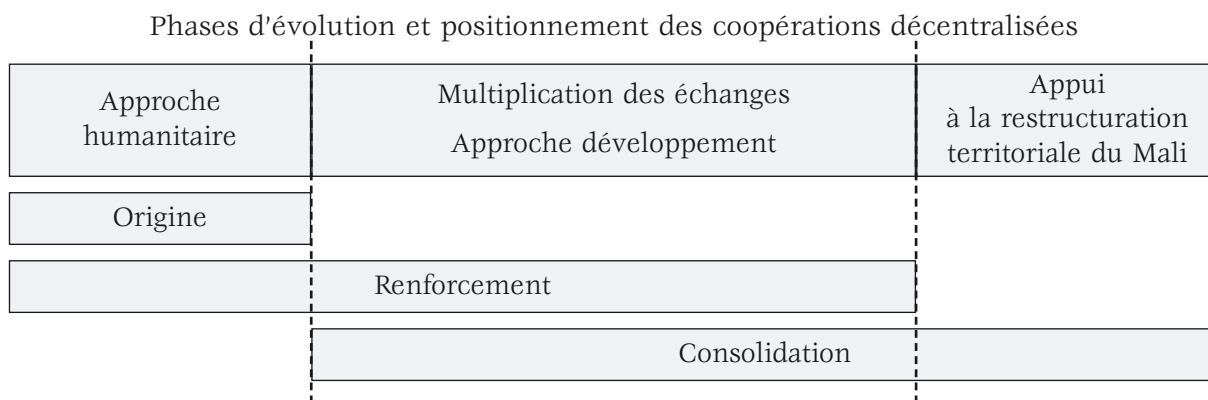
46. Le bourgou est une plante fourragère qui pousse sur les rives des lacs et cours d'eau, traditionnellement utilisée par les éleveurs mais non cultivée.

partenaire.<sup>47</sup> Ce choix manifeste une rupture dans l'approche et la finalité donnée à la coopération.

- Elle vise « *le renforcement des compétences de la collectivité malienne partenaire pour qu'elle assume au mieux ses responsabilités,* »
- Elle opte pour « *le recours systématique à des compétences maliennes, privées ou publiques, pour la réalisation des actions* » (éventuellement appuyées par des compétences françaises),
- Elle rompt avec l'approche projet au profit d'une logique de services publics qui doivent fonctionner dans le temps. « *Le budget de la collectivité malienne est-il en mesure de supporter les coûts récurrents de gestion et d'entretien des investissements et infrastructures réalisées avec l'appui de la coopération décentralisée ?* »

### Un cheminement partagé

Cette succession d'étapes n'a rien d'original. Elle est conforme à ce que l'on constate dans de nombreuses autres histoires de coopération. Son caractère le plus spécifique concerne l'appui institutionnel, moins en raison de son objet qu'en raison de sa « cible » : les collectivités territoriales.



Le cheminement en 3 étapes apparaît comme un parcours immuable. Ces étapes ne sont pas calquées sur l'évolution du pays, elles se succèdent en fonction de la conception que les collectivités françaises ont de leur coopération. Toutes celles qui priorisent l'appui institutionnel ont commencé par mener des actions de solidarité. On peut donc faire l'hypothèse que toutes les collectivités françaises suivent ou suivront cette même évolution mais à des rythmes différents.

### Les évolutions en débats

Aucune collectivité ne situe son action au niveau d'une seule étape, toutes les combinent dans des proportions plus ou moins prononcées<sup>48</sup>. Le cas le plus fréquemment rencontré est la combinaison entre approche développement et approche humanitaire. Les coopérations qui prennent en compte prioritairement l'appui institutionnel et l'accompagnement de la restructuration territoriale du Mali sont en très petit nombre. Cette approche fait d'ailleurs l'objet de débats.

47. Déjà mis en œuvre avec certaines des anciennes communes : Ségou / Angoulême ; San / Langres et Chaumont ; Koutiala / Alençon...

48. Sauf lorsqu'elle limite sa coopération à la seule approche humanitaire.



- Pour certaines collectivités, la troisième étape « est un luxe qui ne pourra être considéré qu'après avoir atteint un minimum de niveau de développement ». Les comités de jumelage et les opérateurs techniques ont un rôle essentiel à jouer, « la collectivité française a un rôle d'appui, de mobilisation de ces opérateurs techniques et des citoyens et de gestion politique de la coopération ».
- Pour d'autres, le développement passe par l'émergence et la crédibilisation des institutions publiques locales. « Les collectivités françaises, en tant que collectivités publiques elles-mêmes, ont une responsabilité directe dans le renforcement de leur collectivité partenaire. »

#### ✓ Évolution des concepts et des postures

L'évolution des concepts de coopération – et même de développement – a également joué un rôle important dans la formulation des discours et des postures des acteurs de la coopération décentralisée. La coopération franco-malienne a été marquée, comme les autres, par ce mouvement des idées. L'attention portée aujourd'hui à la participation, au partenariat, au développement durable... est née de cette évolution.

##### *L'évolution des concepts*

Globalement, on passe de la dénonciation de « problèmes » à la recherche de positionnement stable. Le tableau donne une image de cette évolution à travers quelques termes.

« Problèmes » antérieurs	« Solutions » actuelles
Mauvaise gestion	Bonne gouvernance
Échec du développement	Développement durable*
Assistance humanitaire	Lutte contre la pauvreté
Dépendance	Partenariat **
Tout État	Société civile ***
Bénéficiaires	Appropriation

\* Le concept de développement durable recouvre plusieurs contenus. Il inclut cependant toujours les dimensions suivantes : perspective intergénérationnelle, équité intragénérationnelle, protection environnementale.

\*\* Ce terme propose une vision égalitaire des rapports. Il reste dans la réalité porté par une logique d'offre de services, de financements, de compétences.

\*\*\* Il s'agit ici essentiellement d'organisations à but non lucratif, répondant à un besoin collectif, ne prélevant aucune ressource fiscale ou assimilée.

##### *L'évolution des postures*

L'idée que la coopération n'est pas seulement l'apanage des États et des ONG est largement admise aujourd'hui. Les collectivités territoriales sont de plus en plus attentives à prendre toute leur place parmi les acteurs de coopération. Elles veulent choisir elles-mêmes les formes de leur partenariat et participer directement au choix des actions qu'elles soutiennent.

## 2.3 LES ACTEURS DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

Selon que la coopération décentralisée est conçue comme un espace d'échange élargi entre citoyens et institutions membres des collectivités territoriales partenaires ou comme un renforcement de la décentralisation au Mali, ses acteurs ne sont pas identiques. Toutefois dans les deux cas, ils dépassent largement les seuls responsables politiques et administratifs des collectivités locales.

### 2.3.1 Les acteurs français

#### Les collectivités territoriales

##### *Organisation des collectivités et leur degré d'implication*

Au cours des années quatre-vingt et jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, les collectivités françaises jouent un rôle mineur dans la coopération bien qu'elles s'engagent directement à travers la signature de charte avec des territoires maliens. Elles subventionnent les comités de jumelage ou des ONG mais prennent très rarement part à la définition des orientations de la coopération. Les départements et régions mènent pour leur part, au cours de cette même période, une politique identique de soutien à l'action d'ONG<sup>49</sup>. Ils interviennent peu ou pas directement dans le choix des actions.

Aujourd'hui, selon la taille des collectivités, deux situations existent.

- Les « petites » collectivités prolongent la situation antérieure de soutien aux comités de jumelage ou aux ONG.
- Pour les plus « importantes », elles développent une politique de coopération directe qu'elles distinguent des soutiens qu'elles continuent d'apporter aux comités de jumelage (lorsqu'ils existent), aux ONG ou à tout autre opérateur privé.

Cette distinction entre « petites » collectivités et collectivités « plus importantes » a des incidences sur le mode de gestion des coopérations.

- Aujourd'hui comme hier, dans les premières, c'est l'élu en charge de la coopération qui est en « première ligne », qui suit de près les actions menées avec le financement communal et informe son conseil des résultats. L'élu désigné est souvent une personne qui a une pratique de coopération ou a manifesté un intérêt pour cette responsabilité.
- Les secondes, parmi lesquelles on compte les régions, se sont dotées d'un « service de coopération ». Au fil des années, les fonctions de ce service ont beaucoup évolué. Auparavant, il instruisait les demandes de financement que les ONG présentaient au Conseil régional. Aujourd'hui il prépare les débats des commissions du Conseil, participe à l'animation et à la gestion de la coopération directe de la collectivité locale, constitue les dossiers de cofinancement pour le MAE.<sup>50</sup>

Les collectivités de taille moyenne (Chaumont en Champagne, Alençon, Vitré...) se partagent entre les deux positions.

49. En privilégiant des ONG présentes dans leur circonscription.

50. En 2002, sur 63 dossiers instruits par le MAE, 35 provenaient de collectivités dépassant 80 000 habitants.

*Fonction des agents envoyés par les collectivités françaises, permanents sur le terrain.*

Plusieurs collectivités ont installé une « antenne » au Mali. Sa fonction est de préparer les dossiers, maintenir un contact permanent avec les responsables maliens, préciser leurs demandes, redistribuer l'information sur place et en France, faciliter le règlement des avatars logistiques (difficultés de dédouanements, organisations des visites...) <sup>51</sup>. Elle n'a pas en revanche de fonction de représentation officielle et ne peut donc engager la partie française sauf mandat explicite de sa part.

Dans certains cas, (régions Île de France et Nord - Pas de Calais, et département d'Ille et Vilaine, respectivement en coopération avec les régions de Kayes et de Mopti), les agents mis en place ont un rôle de conseillers techniques auprès de la région malienne : préparation des dossiers pour l'aménagement de l'espace et le développement régional, mise en œuvre des décisions. L'État malien n'ayant pas prévu de personnel pour tenir ces fonctions, ces agents constituent, avec les quelques fonctionnaires techniques régionaux recrutés, le premier noyau d'un service régional de développement.

*Les ressources financières*

Les ressources affectées par la collectivité à sa coopération ont des assises variables :

- Versement d'une subvention annuelle au comité de jumelage,
- Pourcentage du budget de fonctionnement de la collectivité (par exemple 1/1 000 pour la commune de Rennes),
- Pourcentage du budget d'investissement de la commune (cas de la commune d'Angers),
- Détermination d'un volume financier établi à partir des demandes reçues et des projets retenus.

Ces différentes procédures peuvent se combiner entre elles. Le département d'Ille et Vilaine ou les communes de Chaumont et Langres votent des crédits complémentaires lorsque des réalisations d'équipements lourds sont en jeu.

*Les collectivités locales, une capacité de mobilisation*

Les collectivités locales sont un vecteur de mobilisation des acteurs associatifs, scolaires, de santé, parfois économiques de leur circonscription. Elles sollicitent également leurs propres services (ou syndicats auxquels elles adhèrent). Si les agences d'urbanisme sont peu sollicitées dans le cadre des coopérations avec le Mali, les services de l'eau par exemple apportent leur concours dans plusieurs coopérations.

**Les comités de jumelage et les associations de solidarité <sup>52</sup>**

Ces organisations ont occupé une place centrale dans les relations avec les organisations maliennes depuis les premiers contacts entre les collectivités jusqu'à la fin des années quatre-vingt-dix. Aujourd'hui, comités de jumelage et associations de solidarité n'ont plus les mêmes positionnements.

---

51. Exemple : correspondants mis en place par la région Rhône-Alpes, la ville de Rennes...

52. Ce paragraphe concerne essentiellement les communes.

### *Les comités de jumelage*

La pratique consacre le label « comité de jumelage » aux associations qui :

- Bénéficient d'une subvention régulière de la collectivité locale dans laquelle elles ont leur siège,
- Associent le nom de cette dernière à leur propre dénomination.,
- Interviennent sur un territoire limité, celui de la collectivité partenaire.

Le rôle des comités de jumelage est aujourd'hui identique à celui identifié par l'évaluation de l'AFVP en 1996 :

- « Proposer ou définir, en collaboration avec les différents partenaires (partenaires maliens, collectivités territoriales), les grands axes de la coopération,
- Mettre en œuvre les actions définies en mobilisant les moyens nécessaires (financiers notamment)
- Entretenir les relations avec les homologues maliens et assurer la restitution de l'action de coopération auprès de la société civile et de la collectivité. »<sup>53</sup>

Ils continuent donc d'être très proches des communes et apportent leurs appuis strictement au territoire et organisations de la collectivité partenaire. Ils agissent souvent comme maîtres d'ouvrage délégués avec compétence générale pour tout ce qui entre dans le champ de la coopération.

Des comités de jumelage existent dans toutes les villes de taille moyenne et petite. Ils sont moins systématiquement présents dans les grandes villes et sont absents au niveau régional.

### *Les associations de solidarité*

Entrent dans ce groupe – aux limites imprécises – toutes les organisations de solidarité qui contribuent à la coopération décentralisée. Ce sont des organisations comme l'AFVP, des représentations des comités de jumelage au Mali (exemple AIVM et Action Mopti) ou des associations travaillant pour le compte des collectivités locales (exemple Arcade).

À la différence des comités de jumelage, le champ d'action de ces associations n'est pas limité à la coopération décentralisée ; elles ont internalisé des compétences techniques et interviennent aujourd'hui dans le cadre de convention de prestations rémunérées.

Note : Les régions Nord - Pas de Calais et Rhône-Alpes soutiennent financièrement des actions d'associations qui interviennent dans la circonscription de leur région partenaire bien qu'elles n'entrent pas dans leur programme de coopération. Ces soutiens représentent des montants financiers importants (environ 2 millions d'euros annuels pour la région Rhône-Alpes).

### **Des acteurs non spécialisés dans la coopération**

Il s'agit d'organisations et de personnes dont le but n'est pas la coopération mais qui agissent ponctuellement dans ce cadre. Leur variété est infinie :

- Centres sociaux qui envoient des jeunes au Mali pendant les mois d'été (multiples cas),

---

53. Inventaire et bilan de la « décentralisée » en région de Kayes, p. 18.

- Étudiants qui achèvent leurs études par un stage (exemple : jeunes en fin de formation à l'École d'infirmières de Chaumont),
- Troupes de théâtre ou groupes d'artistes qui participent à des échanges culturels,
- Association d'architectes pour la construction de la « Maison du partenariat » (exemple : Architectes sans territoire),
- Service public d'enlèvement des ordures ménagères...
- Les établissements de santé sont particulièrement sollicités ainsi que les missions d'équipes médicales (exemples : Hôpital de Saint Malo/Hôpital régional de Mopti; Hôpital d'Angers/Hôpital du Point G à Bamako)<sup>54</sup>.

Ces différents opérateurs, occasionnels ou permanents, créent tout un maillage de relations entre la France et le Mali. La plupart déterminent en toute autonomie leurs actions, que la collectivité soutient politiquement et par ses financements. Tous contribuent à la vie des partenariats. Mais cette multiplicité de relations ne génère pas de réseaux organisés au sein des collectivités, ni a fortiori entre ces opérateurs, même s'ils travaillent dans les mêmes domaines.

#### *Les organismes de financement publics nationaux et multilatéraux*

Le plus immédiat est la coopération bilatérale française par les cofinancements qu'elle apporte. Très tôt, le ministère de la Coopération s'est engagé dans un ferme soutien à la coopération décentralisée. Ces cofinancements sont en général ignorés de leurs partenaires maliens.

Concernant les autres instances de financement possibles, les relations sont ténues.

- ❑ À l'exception notable du PADL mis en place dans la région de Tombouctou en collaboration avec la région Rhône-Alpes, l'AFD n'a pas été et n'est pas impliquée dans la coopération décentralisée, domaine qui n'entre pas dans son mandat.
- ❑ Bien que l'Union européenne ait opté pour une politique de renforcement des réseaux d'acteurs agissant au niveau local, elle n'a pas été sollicitée par les collectivités françaises tant pour définir des actions que comme bailleur de fonds en raison de la lourdeur du montage des dossiers.<sup>55</sup>
- ❑ Les collectivités françaises n'ont pas sollicité leur(s) ville(s) jumelle(s) européenne(s) pour renforcer leur coopération avec leur partenaire malien. Dans les rares cas où cette option a été retenue, leur implication s'est limitée à une contribution financière.<sup>56</sup>
- ❑ La collaboration avec les bailleurs de fonds privés, ONG, fondations, entreprises... reste embryonnaire.

54. Voir quelques exemples en annexe IX « Des partenariats multiples ».

55. Une exception notable, en 2001 la région Nord - Pas de Calais a introduit un dossier auprès de l'Union pour son appui à l'Assemblée régionale de Kayes.

56. Exemple : Weingarten en Allemagne apporte un cofinancement à la ville de Bron (jumelée avec Diafarabé) pour un soutien à l'unité de production de farine de sevrage Misola.

Tableau résumé de la répartition des fonctions en France pour la coopération décentralisée.

Acteurs	Fonctions
Collectivités locales	Orientation générale Financement Sollicitation d'institutions publiques et parapubliques (écoles, institutions de santé...) Sollicitation d'opérateurs privés Garanties de la qualité des actions.
Correspondants sur le terrain.	« Ensembliers », parfois médiateurs entre les partenaires Information sur les situations locales Proposition de domaines de coopération et de modes d'intervention Suivi de l'exécution des actions
Comités de jumelage	Représentation de la société civile Lieux de débats et de cohérence des actions Animateurs de la coopération ou de segments de la coopération Contributeurs, parfois décideurs du contenu de la coopération Suivi des actions Recherche de financement
Acteurs techniques, non spécialisés dans la coopération	Opérateurs sur le segment de travail qui leur est confié

### 2.3.2 Les acteurs maliens

#### Les collectivités locales.

Les collectivités maliennes manifestent un intérêt soutenu pour la coopération décentralisée. Celles qui n'ont pas de coopération en recherchent une avec une volonté plus ou moins affirmée mais toujours présente. Elles y sont d'autant plus attentives que c'est un domaine à travers lequel elles peuvent construire leur légitimité auprès des services déconcentrés de l'État et auprès de leurs habitants. Mais ayant encore peu de crédibilité, sauf pour les niveaux les plus élevés de décentralisation et les anciennes communes, elles restent dans de nombreux cas un lieu de collation de projets proposés par les associations sans avoir les moyens politiques et techniques de leur donner une cohérence.

Le cas de la commune de Dioïla est illustratif de cette situation. La municipalité recense toutes les organisations de son espace qui ont des propositions d'actions à soumettre à la délégation de la commune de Smarves, lors de ses visites au Mali. Elle facilite les contacts, organise les rencontres entre les associations et la délégation. Mais elle n'intervient pas pour désigner les actions qui lui paraissent prioritaires en tant que commune, ni ne négocie leur ajustement pour les rendre compatibles avec ses propres objectifs de développement.

## Les comités de jumelage<sup>57</sup>

Ils sont la cheville ouvrière des premières actions de coopération décentralisée. Leur création a souvent été impulsée par le comité de jumelage français qui souhaitait disposer d'un interlocuteur équivalent.

Au départ, les comités de jumelage pouvaient être assimilés à des associations de développement. Aujourd'hui, le poids qu'ils ont acquis leur donne un rôle prépondérant dans la dynamique d'organisation de la coopération et pour le développement local.

- ❑ Ils bénéficient d'un soutien financier extérieur constant.
- ❑ Par leur composition — tous les groupes sociaux sont représentés — ils réunissent les deux espaces nécessaires pour fonder une dynamique de développement : les autorités traditionnelles et des acteurs plus jeunes, porteurs d'innovation.
- ❑ Leurs responsables comptent parmi les personnes les plus influentes des villages en raison du rôle qu'ils jouent dans le choix des équipements à réaliser.

## Les ONG maliennes et les bureaux d'études

Très peu sont associés à la coopération décentralisée. Lorsqu'ils le sont, c'est de façon ponctuelle afin de traiter d'un problème spécifique, comme agent technique. Le seul cas rencontré d'une collaboration permanente entre collectivités françaises et ONG maliennes est celui de KARED, ONG malienne, ancienne antenne du GRDR à Nioro devenue indépendante, qui agit désormais comme une organisation prestataire de service pour Essonne Sahel — Corens.

## Les autorités administratives

Jusqu'à la mise en place des communes, les autorités administratives ont été parfaitement informées des actions de coopération décentralisées. Les délégations françaises en mission au Mali ne manquaient pas de les saluer à chacune de leur visite et de les tenir informées des actions entreprises. La situation est différente aujourd'hui. Les délégations françaises rencontrent les agents de l'État à Bamako et les autorités locales élues mais ne rencontrent plus les autorités administratives locales qui se trouvent écartées de toute information et responsabilité.

## Les services techniques de l'État

Au début de la coopération, les relations entre la coopération décentralisée et les services techniques de l'État étaient lâches. Pour la conception et la réalisation d'équipements, elles donnaient la préférence aux ONG ou aux entrepreneurs présents sur le terrain. Aujourd'hui, les collectivités françaises sont plus attentives à solliciter les conseils des services de l'État.

Leur intervention contribue à un meilleur respect par la coopération décentralisée des normes maliennes de répartition des équipements dans l'espace (population requise pour l'ouverture d'une école, aire d'attraction d'un CSCOM, débit d'un forage...).

## L'État malien

L'État malien n'intervient pas directement dans la coopération décentralisée. Il en a dressé le cadre, sans donner d'orientation sur ses contenus.

---

57. Ils n'existent pas dans toutes les collectivités, notamment au niveau régional.

## Les programmes de développement et les ONG

Par le passé, comme aujourd'hui, il n'y a pas de relations permanentes et construites entre les programmes de développement, quel que soit leur bailleur de fond, et la coopération décentralisée. Y compris pour les programmes financés par la coopération française, les relations sont ténues, voire inexistantes (avec le Prodec pour l'éducation et le Prodess pour la santé notamment). Le Padl-To, déjà cité, fait figure d'exception; mais il s'agit d'un programme conçu dès son origine dans le cadre de la coopération décentralisée.

La situation est identique avec les ONG nationales ou étrangères installées au Mali. Elles sont sollicitées occasionnellement pour la réalisation d'infrastructures ou le suivi d'actions mais sans articulation des perspectives, des méthodes de travail, des actions.

### Coopération décentralisée et associations de migrants, des relations complexes<sup>58</sup>

La participation des migrants à la coopération décentralisée est effective. Les collectivités maliennes les associent aux dossiers à soumettre à leur collectivité française partenaire. Essonne Sahel et Corens, ont instauré cette démarche en principe. Pour être éligible à un financement de ces organisations, toute demande venant d'une commune ou d'un village du Mali doit être portée par ses ressortissants émigrés en France.

Mais si les relations entre les associations de migrants et les coopérations décentralisées sont bien établies, elles n'en sont pas moins empreintes de complexité.<sup>59</sup>

❑ La participation des associations de migrants est plus formelle que réelle. Pour les institutions publiques ou associatives maliennes « *ce sont les collectivités locales et les Associations Villageoises de Développement qui sont légitimes pour parler au nom des populations, pas les migrants.* »<sup>60</sup>

❑ Il y a rarement alliance de financement entre les migrants et la coopération décentralisée. Là où les migrants financent une adduction d'eau, la coopération décentralisée prend en charge l'école ou le dispensaire, là où ils concourent à la construction du dispensaire, elle intervient pour la construction de latrines sur le marché...

Les relations entre responsables locaux et migrants sont nourries d'une attraction/tension réciproque.

❑ Les premiers ne souhaitent pas rompre les ponts avec les ressortissants à l'étranger mais ils considèrent que les migrants, pas plus que les autres acteurs de coopération, n'ont à être les décideurs des actions qu'ils soutiennent.

❑ Le choix des équipements financés par les migrants contient toujours « *une importante part de prestige, souvent en décalage avec les besoins prioritaires et les capacités de gestion et d'entretien des villageois* ».

❑ Les financements apportés par les migrants concernent strictement des actions visibles, à l'exclusion d'actions de promotion féminine, de dispositif d'accueil pour les enfants,

58. Seule la région de Kayes est concernée par ce point.

59. Pour plus d'information sur ce sujet et identifier des perspectives de travail, voir Migration et développement, *Évaluation de la stratégie du GRDR dans le bassin du Fleuve Sénégal*. opus cité.

60. Lamine Bâ, directeur du CEFP de Bakel qui couvre la zone de migration des « trois frontières » dans le haut bassin du Fleuve Sénégal, citation tirée du rapport d'étude « *Migration et développement, Évaluation de la stratégie du GRDR dans le bassin du Fleuve Sénégal* », p. 71.



d'action de formation professionnelle..., a fortiori d'appui institutionnel ou pour le fonctionnement des associations, ce que fait la coopération décentralisée. Ils interviennent également peu ou pas dans le domaine économique.<sup>61</sup>

Les relations entre collectivités maliennes et migrants sont encore complexifiées par les différences d'échelle territoriale.

❑ Les migrants sont organisés en associations villageoises et incitent les collectivités françaises à travailler à cette échelle. Les maires maliens quant à eux souhaitent que leur partenaire français déplace sa coopération au niveau de la commune pour équilibrer ses appuis entre tous les villages qui la composent.

❑ Les collectivités maliennes s'inquiètent également du risque de contestation de l'unité communale, qui n'est pas encore construite. Le village de Tinkaré, de la commune de Diéma, qui a toujours eu une grande autonomie, vise ainsi à devenir une commune indépendante en s'appuyant sur les équipements réalisés grâce à l'appui de son partenaire français qui sont d'une qualité supérieure à ceux du bourg chef-lieu.

Le tableau suivant montre la complexité des relations de coopération décentralisée à partir de l'exemple du cercle de Diéma.

#### État des coopérations décentralisées dans le cercle de Diéma

Nombre total de communes dans le cercle : 15

Commune malienne concernée	Partenaire malien	Commune française	Observation
Bema	Village de Kamatingué	Faucon	Coopération arrêtée
Diangounté Kamara	Commune		<i>Pas de coopération</i> mais mention de Sainte Geneviève des Bois dans les documents diffusés
Dianguirde	Village de Dianguirde	Ivry sur Seine	Coopération arrêtée
Diéma	Commune	Chilly Mazarin	Coopération active
Diéma	Village de Nafadji	Saint Martin de Crau	Coopération arrêtée
Diéma	Village de Tinkaré	Fâches-Thumesnil	Coopération active
Dioura	Commune	Boussy Saint Antoine	Coopération active, non mentionnée dans les documents diffusés
Lambidou	Village de Gori	Tonneins	Coopération arrêtée ?
Lakamané	Commune	Marolles en Hurepoix	Coopération active

Le tableau précédent montre la multiplicité des cas de figures des relations. La recherche d'une harmonisation de relations entre niveau administratif n'est pas applicable dans la

61. En revanche, un certain nombre de migrants investissent dans des activités productives ou dans l'immobilier à Abidjan, Dakar ou Bamako...

région de Kayes; des communes françaises ont et continueront d'avoir pour partenaires des villages maliens, qui n'ont pas de personnalité juridique. Inversement, des coopérations engagées en relation avec les associations de ressortissants sont aujourd'hui arrêtées.<sup>62</sup>

### 2.3.3 Les relations collectivités territoriales/comités de jumelage

#### En France, pas de règle établie

Les relations entre collectivités locales et comités de jumelage sont spécifiques à chacune des coopérations. L'unique règle appliquée est l'impossibilité pour un élu d'être membre de l'organe de direction du comité de jumelage. Les collectivités sont cependant fréquemment représentées dans les assemblées générales.

Les relations entre les collectivités locales et les comités de jumelage se répartissent en trois grandes catégories.

#### *Une tutelle, voire un contrôle du comité de jumelage par la collectivité*

Les relations entre la collectivité et le comité de jumelage sont structurées par deux agencements :

- Toutes les actions menées au nom du partenariat et bénéficiant d'un soutien financier de la collectivité doivent recevoir son approbation explicite (vote en conseil).
- Le responsable exécutif du comité de jumelage est choisi en accord avec la collectivité. Il est parfois nommé par elle (cas Ile et Vilaine).

Le comité de jumelage est dans ce cas un lieu de représentation des différentes organisations qui participent à la coopération, d'analyse des demandes venant de la collectivité partenaire, de propositions et de suivi d'actions.

Exemple : Rennes, Angers, pour une partie de ses actions,... Lorsque la collectivité dispose d'un bureau permanent sur le terrain, ce cas est quasiment la règle mais il ne représente qu'un petit nombre de coopérations.

#### *Une séparation nette entre les deux espaces mairie/comité de jumelage*

Dans ce cas, le comité de jumelage choisit en toute autonomie les actions qu'il soutient dans la limite des fonds dont il dispose, sans consultation préalable de la mairie. Cette situation n'exclut pas une participation de la mairie à la vie du comité de jumelage mais sa présence ne signifie pas qu'elle en détermine la politique.

Exemple : La Talaudière

#### *Des collaborations par programme*

Ce cas est intermédiaire entre les deux cas précédents. Selon la nature des programmes, certaines actions sont mises en œuvre sur demande explicite de l'autorité locale, d'autres au contraire sont menées sur l'initiative du comité de jumelage ou de l'un de ses membres.

Exemple : Vitré. La construction et la mise en service d'une école professionnelle à Djenné ont été soutenues par le comité de jumelage, à la demande de la mairie de Vitré, relayant une demande de la ville malienne.

62. Les documents diffusés au niveau national, par la coopération française et la DNCT continuent cependant de les mentionner.

## Au Mali, une fréquente fusion entre bureau municipal et comité de jumelage

Dans une très grande majorité de cas, la présidence des comités de jumelage au Mali est assurée par le maire en personne, à défaut un de ses proches membres du bureau de la collectivité territoriale. Souvent même les bureaux de la collectivité et du comité de jumelage sont identiques. C'est dans la région de Kayes que les deux structures sont les plus différenciées.

La loi malienne, à l'image de la législation française, rejette le cumul de postes de responsabilité au niveau communal et dans une association. Bien qu'illégal, ce cumul résout une question délicate, celle du financement des investissements communaux. Les apports de fonds de la coopération décentralisée permettent à beaucoup de collectivités maliennes de financer soit directement des investissements dont elles ont besoin, soit d'apporter la contrepartie qui est leur demandée pour mobiliser leurs droits de tirage sur l'ANICT.

## Nécessité d'une collaboration étroite entre collectivité locale et comité de jumelage

En France, sans les comités de jumelage, les communes de taille moyenne et petite n'auraient pas de coopération, n'ayant pas les ressources pour financer en interne un service spécialisé. Ils font vivre la coopération par leur rôle d'incitation, de suivi des actions et les relations qu'ils entretiennent avec les organisations maliennes. Au Mali, des comités de jumelage existent dans toutes les communes ayant une coopération décentralisée (sauf à Bamako).

Tant en France qu'au Mali, dans les cas, peu nombreux, où des tensions existent entre ces deux instances, la dynamique de coopération est très affaiblie.

Exemple :

L'alternance municipale peut entraîner une tension entre la nouvelle équipe élue et le comité de jumelage. C'est le cas de Pacé. Si la coopération continue de recevoir un appui unanime dans les discours, elle est en réalité conduite sous une dualité de responsabilité ; certaines actions sont animées par le comité de jumelage, d'autres par la mairie sans coordination entre elles.

À Konna, collectivité jumelle de Pacé, le comité de jumelage composé des principales personnalités du bourg s'oppose à la municipalité, dirigée par un jeune maire, ce qui a des effets dévastateurs sur la vie de la coopération.<sup>63</sup>

Les difficiles relations entre la municipalité de Gao et le comité de jumelage de la ville sont un autre exemple de tensions qui assèchent la coopération. Ce contexte conduit la ville de Thionville à repenser sa coopération avec le chef lieu de la VII<sup>e</sup> région du Mali et à l'étendre en direction d'autres zones.

### 2.3.4 Les réseaux de collectivités territoriales, un rôle d'animation

Les organisations réunissant des collectivités territoriales sont un acteur directement impliqué dans la coopération décentralisée.

Cités Unies France et l'Association des municipalités du Mali sont les plus marquantes. Elles bénéficient d'une excellente notoriété auprès des communes. En raison de leur histoire différente, elles ne sont pas dans la même situation vis-à-vis de leurs membres.

---

63. Il semble que depuis la fin des investigations au Mali, les relations entre le comité de jumelage et la mairie de Konna se soient très significativement améliorées.

□ L'AMM,

Récemment refondée, l'AMM a pour priorité de prendre place comme espace de représentation des communes au Mali. Sa principale préoccupation porte sur son organisation, la coopération décentralisée ne venant que plus loin dans ses priorités. Dans ce domaine, elle ne dispose pas encore de personnel compétent, tout en estimant avoir un rôle à jouer.

□ Citées Unies France

Citées Unies France est une association spécialisée de collectivités territoriales. Elle a un objet d'information de ses membres et au-delà, de toutes les collectivités qui adhèrent aux « Groupes pays » qu'elle anime. Plus spécifiquement pour le Mali, elle joue un important rôle autour de deux axes :

- Une information sur la décentralisation au Mali,
- Une incitation des collectivités françaises à prendre en compte le rôle d'instance publique de leur partenaire malien et de sa place d'acteur majeur pour le développement de sa circonscription.

L'action de Cités Unies France réussit plus difficilement dans la diffusion d'informations techniques permettant aux collectivités françaises de mieux prendre en compte les dispositifs maliens d'appui à la décentralisation (existence des CCC, mode de fonctionnement de l'ANICT, élaboration des plans communaux...)

Cités Unies France n'est pas la seule organisation spécialisée de collectivités territoriales.<sup>64</sup> D'autres existent, telles l'Association internationale des maires francophones (AIMF) qui intervient, sur demande de ses membres, comme maître d'ouvrage délégué de la collectivité malienne lorsqu'elle réalise un équipement avec un cofinancement de sa collectivité partenaire.<sup>65</sup>

À l'exception de la capitale, les collectivités maliennes n'ont pas par ailleurs diversifié leur partenariat au-delà des collectivités françaises.<sup>66</sup> On compte deux coopérations avec des collectivités allemandes et une coopération avec le Canada.

Les coopérations entre collectivités du Sud sont également peu fréquentes. Elles s'organisent dans un contexte d'échanges paritaires, indépendamment de toutes relations financières. (Mopti/Ouahigouya; Mopti/Bouaké, Bougouni/Commune Bamako V; San/Nouna au Burkina Faso). Le programme d'appui au développement municipal n'a pas pour sa part suscité de réseau entre les villes de la sous-région.

À ces réseaux internationaux, il convient d'ajouter les efforts tentés pour organiser des concertations entre villes du Mali. La principale tentative a été faite autour de trois anciennes communes, Kayes, Mopti, Ségou sans que des résultats probants soient enregistrés. De même le PACUM, programme de renforcement des capacités de gestion des villes du Mali, n'a pas généré de synergie entre celles qui bénéficiaient de ses appuis.<sup>67</sup>

64. Les organisations à vocation générale, l'AMF et l'ARF ne se sont pas doté de service compétent pour suivre la coopération décentralisée.

65. La procédure est la suivante : la collectivité malienne inscrit à son budget et vote sa contribution à la réalisation de l'ouvrage envisagé. Pour cette partie de financement, ce sont les procédures en vigueur au Mali qui sont appliquées. Le cofinancement de la collectivité partenaire est versé sur un compte géré par l'AIMF qui assure directement le paiement des entreprises retenues à concurrence du montant du cofinancement alloué.

66. La ville de Djénné envisage cette hypothèse mais sa caractéristique de ville phare du tourisme au Mali ne vaut pas démonstration pour les autres collectivités du pays.

67. L'évaluation du PACUM est actuellement en cours.

## **2.4 LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE, DES ACTIONS FOCALISÉES... MAIS SANS EXCLUSIVES**

### **2.4.1 Une convergence de priorités**

Les actions soutenues par les collectivités françaises expriment leur volonté de solidarité auprès des populations de leur collectivité partenaire. Quelle que soit la région du Mali toutes connaissent, à des degrés plus ou moins prononcés, des difficultés dans trois domaines :

- La santé,
- L'école,
- L'hydraulique.

Toute demande d'appui financier dans l'un de ces domaines bénéficie a priori d'une attention favorable en raison de l'idée qu'il n'y a pas de développement possible sans qu'ils soient pris en compte. En fonction des ressources qu'elles peuvent mobiliser, les collectivités françaises interviennent donc toutes, directement ou indirectement, dans un ou plusieurs de ces trois domaines soit pour financer des équipements soit pour leur fonctionnement.

Les collectivités maliennes quant à elles estiment que la santé, l'école et la maîtrise de l'eau constituent des secteurs prioritaires. Elles les situent parmi les premières actions à engager dans leur plan de développement territorial.

L'État malien appelle, pour sa part, les communes maliennes à agir en priorité dans ces mêmes domaines. Il souhaite également que des appuis soient apportés « *pour la mise en place d'un service d'état civil fonctionnel* ». Les collectivités françaises ont encore peu pris la mesure de cette dernière demande.<sup>68</sup> À l'exception de ce dernier point, il y a similitude entre les fonctions que l'État malien veut voir jouer aux collectivités territoriales, les secteurs prioritaires retenus par celles-ci et les actions soutenues par les coopérations décentralisées françaises.

### **2.4.2 Des actions diversifiées**

Cette homogénéité autour d'un socle commun ne doit cependant pas occulter que les appuis dans ces trois domaines prennent des formes différentes selon les coopérations. Ils ne sont pas non plus exclusifs.

De très nombreux autres domaines d'appui sont identifiables qui dépendent de la taille des collectivités, des compétences qu'elles mobilisent, de l'histoire propre à chacune des coopérations, des procédures pour arrêter le choix des priorités, des volumes financiers transférés et des cofinancements sollicités, des modalités de transferts et d'engagements des fonds... Cette diversité est également nourrie par les différences de contextes écologiques, d'assises économiques, de niveaux de développement économique et social, de qualité et d'accessibilité des équipements collectifs... qui varient fortement d'une région à l'autre du Mali.

---

68. La construction du centre d'état civil de la commune IV de Bamako reste un cas exceptionnel.

En retenant ces deux constats — une forte concentration sur un petit nombre de secteurs mais aussi un panel très large d'actions — on peut regrouper en trois grandes catégories les domaines d'appui de la coopération décentralisée : des « domaines classiques », des domaines « promotionnels », des appuis « institutionnels ». L'identification de ces domaines fait apparaître par défaut des secteurs de coopération peu explorés, voire quasi-absents.

✓ **Les actions « classiques » : le socle commun**

*La santé*

Les actions dans ce domaine sont nombreuses et variées.

- Les premières actions initiées par les collectivités françaises ont consisté en envoi de médicaments, vaccins, petits matériels (trousses de santé, lits, tables.).
- Ensuite, selon la capacité des collectivités françaises à mobiliser les compétences requises, les interventions ont concerné :
  - La construction et l'équipement des centres de santé (CSCOM, maternité, dispensaire),
  - La réhabilitation et l'équipement d'hôpitaux,
  - La formation de personnel de santé,
  - Des soutiens à des centres d'appareillage pour les handicapés,
  - L'envoi de missions médicales composées de médecins, infirmiers et sages-femmes,
  - L'accueil en France de personnel des institutions de santé maliennes, essentiellement chirurgiens et médecins.

Si au début des actions de coopération, les envois étaient effectués sans tenir compte des besoins des populations, certaines collectivités françaises préfèrent désormais acheter les médicaments sur place en concertation avec les organes de gestion des centres de santé.

*L'éducation*

Dans ce domaine également les premières actions ont concerné l'envoi de livres, de fournitures scolaires et de tables bancs, avant d'évoluer pour une partie des coopérations vers la construction, la rénovation et l'équipement de salles de classes et de bibliothèques. De nombreuses coopérations ont développé des partenariats entre écoles — correspondances scolaires — et aussi des échanges entre enseignants notamment pour l'éducation environnementale<sup>69</sup>...

La petite taille d'une collectivité française ne l'empêche pas de s'intéresser à l'amélioration des établissements scolaires. Si elle ne dispose pas sur son territoire d'un établissement équivalent à celui pour lequel un appui est demandé, elle le recherche dans les localités voisines. Pour équiper le lycée de Dioïla, commune jumelée avec Smarves, cette dernière a ainsi contacté un lycée de Poitiers pour récupérer son mobilier réformé.

Les achats de livres, de fournitures et matériels scolaires se font encore rarement au Mali malgré l'inadaptation à l'enseignement des matériels envoyés.

Enfin, le maintien d'un bon niveau de fréquentation scolaire est recherché par des soutiens aux cantines scolaires dans le milieu rural (exemple : La Fouillouse/Sio) et le transport des enfants en milieu urbain (exemple : transport de lycéens de Mopti à Sévaré financé en partie par la coopération décentralisée).

69. C'est notamment le cas entre les lycées de Ségou et Angoulême.

### *L'hydraulique*

Ces actions concernent aussi bien l'hydraulique de surface que l'hydraulique souterraine, l'hydraulique rurale que les systèmes d'adduction d'eau en ville. Il n'est pas un type d'équipement, de moyenne ou petite envergure, qui n'ait été financé par une coopération décentralisée :

- Construction de diguettes et barrages de retenues d'eau pour la recharge de la nappe phréatique ou pour l'aménagement de périmètres irrigués pour palier le déficit pluviométrique,
- Fonçage de forages et de puits à grand diamètre pour l'approvisionnement en eau des populations,
- Construction de châteaux d'eau, installation de bornes fontaines, voire adduction dans tout un quartier (exemple : appui d'Angers pour l'installation d'un réseau d'adduction d'eau dans deux quartiers de Bamako)

Certaines coopérations ont ainsi étudié et réalisé avec les populations des adductions d'eau sommaire dans quelques localités du Mali qui en étaient totalement dépourvues (exemple : à Fana, l'étude de faisabilité est bouclée ; à Oueléssebougou, le dossier est instruit auprès de la commune de Pontivy ; à Bougouni, un château d'eau construit dans la cour de l'hôpital sert également aux populations pendant les périodes de pénuries).

### *L'assainissement*

Cette action est surtout remarquable dans les villes à concentration humaine importante telles que le district de Bamako, les villes de Kayes, Ségou, Mopti, San etc. Les appuis concernent :

- L'organisation de dispositifs de collecte des ordures ménagères au niveau des quartiers sous forme de GIE ou d'associations qui sont habilitées par la mairie à percevoir une taxe auprès des habitants en contrepartie du service rendu,
- L'envoi de matériel : bennes pour le ramassage des ordures et plus rarement camions pour vidanger les latrines et fosses septiques.

Les appuis à l'organisation dans les quartiers sont apportés par les comités de jumelage, les matériels sont envoyés par les collectivités françaises. Cependant, l'articulation entre la collecte dans les quartiers inaccessibles par les transports lourds et l'évacuation des déchets vers les décharges reste une question difficile, peu traitée en terme d'appui opérationnel.

#### ✓ Des domaines d'appui promotionnels

Ce sont des actions fréquentes, fortement prisées par les deux partenaires, qui s'articulent autour de deux objectifs :

- Promouvoir des échanges multiformes entre les communautés partenaires,
- Promouvoir des actions en direction d'un groupe spécifique de population.

Ces deux objectifs sont parfois réunis dans une même action.

### *En direction des jeunes*

*Les chantiers de jeunes et les « voyages découverte »*

Initiés pour « *renforcer une interconnaissance culturelle entre les jeunesses des collectivités partenaires, les chantiers de jeunes sont des moments d'échanges mutuels à travers la réalisation de travaux de construction ou de rénovation d'équipements* ». Les collectivités françaises en sont les instigatrices.

D'après les élus maliens dont les collectivités abritent des chantiers, le coût élevé de leur organisation (transport international, transport des matériaux, nourriture, hébergement...) est modeste au regard de l'intensité des échanges interculturels qu'ils induisent et de « *l'ouverture d'esprit que tous les jeunes en retirent* ». Certaines collectivités partenaires organisent ainsi des chantiers de jeunes depuis de très nombreuses années. (Exemple: Pacé/Konna)

Les jeunes français qui participent aux chantiers sont choisis sur l'un des critères suivants:

- Soit il s'agit de jeunes bien insérés dans la société française qui manifestent une forte motivation pour découvrir un autre monde que le leur,
- Soit il s'agit de jeunes urbains en situation de précarité, voire d'échec, à qui il est proposé de confronter leur « mal vivre » en France à un contexte qui leur est inédit.

Les « voyages découverte » n'ont pas la même ambition d'aboutir à une réalisation mais poursuivent un objectif similaire d'échanges entre jeunes.

L'accueil au Mali de jeunes français suscite parfois en retour l'accueil en France de jeunes maliens. Ce retour a une périodicité plus lâche et a rarement pour objet un chantier particulier mais un hébergement dans une famille.

#### *Autres actions en faveur de la jeunesse*

L'intérêt des coopérations décentralisées pour la jeunesse se manifeste avec de multiples autres modalités, notamment:

- L'aménagement de plateaux sportifs comme dans certains quartiers de Bamako,
- L'accueil de jeunes sportifs en France (exemple: de jeunes sportifs de Koutiala et Bougouni ont été accueillis respectivement par les villes d'Alençon et d'Aurillac),
- La construction de centres de formation professionnelle.

Ces centres sont construits dans l'objectif de lutter contre le chômage des jeunes dans les villes et les campagnes.

Leur implantation dans les petites villes (Djenné et Fana)<sup>70</sup> pose le problème des effectifs peu importants à former et se heurte au manque d'enseignants qualifiés dans les domaines retenus: construction métallique ou mécanique auto par exemple. Le choix des spécialités valorise des « activités conventionnelles » et prend peu ou pas en compte les potentialités locales. (Le cas de Djenné est exemplaire où aucune formation liée au tourisme n'existe sur des thèmes tels que l'hébergement, la restauration, la formation de guides, sur l'histoire de la ville et son environnement...)

Des moyens financiers importants sont mobilisés par les collectivités françaises pour la construction, l'équipement et les fournitures en matière d'œuvre de ces centres. Ces charges pèsent aujourd'hui très lourdement sur les budgets affectés à la coopération décentralisée et pèseront demain sur les budgets des collectivités maliennes. On peut s'interroger sur la pérennisation des investissements réalisés.

---

70. En coopération respectivement avec Vitré et Amboise.



## Arts et cultures

« *L'art est un moyen de communication et de connaissance entre les peuples* ». Dans la perspective de donner une image positive des cultures maliennes, beaucoup de partenariats s'efforcent de promouvoir des échanges artistiques et culturels. Deux formes sont privilégiées :

- L'accueil de troupes artistiques en France, qui est une composante spécifique de la coopération décentralisée par rapport aux autres coopérations non gouvernementales,
- Un soutien à des artisans locaux par la vente de leur production (dans le cadre de manifestations spécifiquement organisées, de forums de la solidarité, de « foires » de l'artisanat, par dépôts comptoirs...).

Ces relations sont un outil d'information en France et de mobilisation pour le développement.

Les échanges retour sont inexistant. Au cours de l'évaluation, il n'a été cité aucun groupe d'artistes français ayant présenté le folklore de sa région au Mali.

## Environnement

Plusieurs coopérations décentralisées, notamment dans les régions de Mopti et de Mali-Nord, interviennent dans le domaine de l'environnement. Il s'agit de lutte antiérosive, de protection des sols et de périmètres de reboisement (exemple PACEDEL et Coopération Vitré/Djénné). Les surfaces couvertes sont « symboliques » ; elles sont plantées à l'occasion des visites d'élus français (mission annuelle, inauguration de salles de classes, de dispensaires...) pour matérialiser ces rencontres ou lors de chantier de jeunes. L'objectif de ces actions est de promouvoir l'environnement, sans prétendre traiter réellement sa dégradation.

La connaissance des richesses écologiques des terroirs constitue une autre dimension de la prise en compte de l'environnement. Celle-ci est encore peu développée mais plusieurs interlocuteurs l'ont mentionné comme un domaine d'avenir. Des associations spécialisées, travaillant dans le cadre de la coopération Angoulême/Ségou ont ainsi réalisé un inventaire de la faune ornithologique de la région de Ségou et des études sur sa flore.

Les domaines d'appuis recensés couvrent des registres d'actions beaucoup plus vastes encore. La formation de matrones (nombreux cas), l'aménagement ou la réhabilitation de périmètres maraîchers, pour les hommes ou pour les femmes (nombreux cas), la remise à niveau d'équipement d'irrigation (Mulhouse/Sofara), la construction de latrines (Chilly Mazarin/Diéma), le soutien à des banques de céréales (La Talaudière/Secteur de Somadougou – Sio), l'installation de parcs à vaccination pour le bétail... en sont des exemples parmi d'autres.

### ✓ Des domaines d'appui institutionnels

Ces domaines restent peu explorés par la coopération décentralisée. Les appuis les plus significatifs dans ce domaine sont orientés :

#### ☐ Vers la société civile :

- Formation des comités de gestion de puits et de systèmes d'adduction d'eau,
- Formation d'artisans à la maintenance de leur équipement...

- ❑ Vers un soutien logistique aux collectivités locales
  - Soutien à des radios communautaires pour la sensibilisation et la diffusion des textes de la décentralisation,
  - Construction du siège de collectivités territoriales (mairie, conseil de cercles, assemblée régionale).
  - Dotation des collectivités partenaires en véhicule, matériel informatique ou de bureau...
- ❑ L'appui des coopérations décentralisées à la formation des élus et des responsables administratifs locaux s'organise de façon informelle plus que dans un cadre organisé.

Ces différentes actions marquent une évolution des perspectives de la coopération décentralisée. Elles sont le signe que, pour des collectivités, la réussite d'un partenariat ne se mesure pas seulement à l'aune de réalisations pour le développement mais aussi à travers des actions qui préparent des individus et des groupes à remplir pleinement leurs fonctions. Les soutiens apportés au renforcement d'associations des handicapés, de femmes, de producteurs, à l'organisation de caisses de crédit... contribuent à la même dynamique.

Concernant la formation des élus et des responsables administratifs des collectivités, tous s'accordent à reconnaître qu'elle est un maillon essentiel pour que la décentralisation s'installe dans les esprits. Les collectivités françaises réagissent positivement à l'idée d'apporter un appui à leur partenaire malien dans ce domaine ; ces derniers en soulignent à leur tour toute l'importance ; mais aucun véritable dispositif n'est mis en place.<sup>71</sup>

#### ✓ Le cas spécifique des « Maisons du jumelage ou de partenariat »

Les « Maisons du jumelage ou du partenariat » sont construites pour matérialiser les relations de coopération entre les collectivités partenaires française et malienne. Elles sont diversement perçues par les populations et les élus maliens. Conçues pour être des maisons communes, de lieux de réunions ou d'accueil pour les organisations villageoises ou de quartier, elles sont appréciées ; en revanche si elles sont construites pour accueillir les personnes venant de la collectivité française, elles indiffèrent les responsables maliens qui considèrent « *qu'elles ne sont pas [leur] affaire* ».

Pour les ressortissants français, en déplacement dans leur collectivité jumelle (élus, jeunes travaillant sur un chantier, personnels en mission médicale...), les maisons du jumelage offrent la commodité d'un hébergement ayant le confort minimum mais nécessaire à la réalisation de leur mission.

### 2.4.3 Des domaines peu présents, voire quasi-absents

#### L'appui au développement urbain

Cet appui existe mais il requiert des ressources très importantes. Pour le mettre en œuvre, les collectivités françaises, quel que soit leur niveau, sont dans l'obligation de rechercher des cofinancements. Pour accompagner ces opérations, elles doivent également disposer de services techniques compétents ou avoir la possibilité d'y avoir recours. Cette conjonction de contraintes explique le faible nombre d'actions et leur discontinuité dans le temps.

71. Le cas de la coopération Essonne Sahel et Corens avec les cercles de Diéma et Nioro fait figure d'exception dans ce domaine.

C'est dans les grandes villes et quelques gros bourgs que ces actions sont réalisées. Outre l'enlèvement des ordures ménagères déjà cité, elles concernent quelques activités comme l'installation d'un réseau électrique, (à Nioro du Sahel avec l'appui de Limours – Les Molières et le concours d'une ONG disposant de la technicité requise) ou la rénovation du marché de Kita (avec l'appui de Marly Le Roy).

### Un faible intérêt pour l'action économique

Les collectivités françaises ont pris conscience de l'importance de leur rôle dans le domaine économique. En France, toutes s'efforcent de promouvoir leur territoire par des mesures multiples (aménagement de zones industrielles ou artisanales, pépinière d'entreprises, effort pour maintenir des activités productives en centre ville, fiscalité adaptée...). Pour autant, elles n'en font pas un des axes de leur coopération. Aussi leurs appuis dans ce domaine sont-ils particulièrement rares, bien qu'essentiels pour que les collectivités maliennes assument pleinement leur place dans le développement local.

## **2.5 LES DISPOSITIFS JURIDIQUES, ADMINISTRATIFS ET TECHNIQUES, FINANCIERS ACTUELS**

### **2.5.1 Les conventions**

La signature d'une convention par la collectivité française est une condition à satisfaire pour que du point de vue juridique, sa coopération puisse être qualifiée de décentralisée. La loi malienne est plus souple. Elle souligne que le conseil communal, le conseil de cercle, l'assemblée régionale délibèrent sur les projets de jumelage et les actions de coopération sans faire obligation d'une signature de convention.<sup>72</sup>

#### ✓ Du protocole d'amitié à la convention formelle

Les premiers documents, signés au cours des années quatre-vingt, se présentaient sous la forme de « Charte » ou de « Protocole d'amitié », exprimant une volonté de solidarité et de rapprochement entre les peuples. Ils n'avaient pas de contenu précis, ni de caractère d'engagement réel de la part des partenaires.

Pour les collectivités territoriales françaises, les signataires étaient leurs représentants élus, pour le Mali les responsables de l'administration déconcentrée de l'État, Haut Commissaire, commandant de cercle ou chef d'arrondissement, seules autorités habilitées à cette époque à représenter juridiquement les populations, et les maires lorsque la commune comptait parmi les 19 déjà existantes.<sup>73</sup>

La loi de 1992 en France et la décentralisation au Mali ont instauré un nouveau contexte auquel les collectivités locales ont commencé de se conformer. Selon les niveaux de décentralisation, les modes d'ajustement sont différents.<sup>74</sup>

72. Articles 15, 83 et 131 de la loi 95 – 034 portant code des collectivités territoriales en République du Mali.

73. Cas de Mopti, Bamako, Sikasso, Ségou, Koutiala. Dans un seul cas rencontré, la partie malienne signataire de la première convention était le député, mais en tant que président du comité de jumelage (Djenné).

74. Voir Annexe VII: Exemples d'évolution des conventions de coopération.

### *Les conventions entre communes*

L'adaptation des accords de coopération se fait généralement avec la procédure suivante.

- Confirmation par le conseil municipal ou le maire de la commune malienne de la charte antérieurement signée par l'autorité administrative déconcentrée de l'État.
- Reconnaissance par envoi d'un courrier par la collectivité et le comité de jumelage français du maire malien.

Cette démarche est initiée par les maires maliens. Elle ne modifie pas le contenu des documents antérieurs.

### *Les conventions entre cercles, régions et entre niveaux différents de décentralisation*

La procédure est antithétique de la précédente.

- Proposition de révision de la convention par les collectivités françaises.
- Débat puis ajustement du contenu de la convention et nouvelle signature formelle par les responsables élus des collectivités maliennes.

Cette démarche est initiée à la demande des partenaires français.<sup>75</sup>

L'émergence des collectivités locales maliennes conduit dans tous les cas à organiser un débat dans les instances délibératives des collectivités territoriales tant en France qu'au Mali et à confirmer ou redéfinir les relations entre les collectivités et les comités de jumelages (lorsqu'ils existent). En France, elle clarifie l'objet de la subvention versée au comité de jumelage. Celle-là n'est plus perçue comme attribuée à une association parmi d'autres mais comme un acte politique dont l'objet est la coopération internationale de la collectivité.

### *Une consolidation de la forme et du contenu des conventions*

La forme des conventions nouvellement signées est plus achevée que par le passé.

Les conventions :

- Sont toujours signées par les responsables les plus élevés des exécutifs des collectivités territoriales au cours d'une manifestation spéciale organisée lors d'une rencontre en France ou au Mali, jamais par délégation ou par échange de courrier (sauf dans un cas).
- Incluent des attendus qui reprennent et parfois développent les finalités inscrites dans les accords antérieurs,
- Portent mention des lois nationales et délibérations des collectivités locales relatives à la coopération décentralisée.

Au-delà de ces formes, qui montrent la volonté de donner une force symbolique à la coopération, les conventions désignent :

- Les grands objets de la coopération,
- Son ou ses maîtres d'œuvre.

Toutes font référence à la mise en place de la décentralisation au Mali.

---

75. Le temps nécessaire à renégocier les conventions est long. Par exemple, la redéfinition du cadre politique de la coopération entre le Conseil régional Nord pas de Calais et l'Assemblée régionale de Kayes a pris deux ans.

### ✓ Des conventions cadres aux conventions opérationnelles ?

Si les conventions énoncent les grands axes de la coopération entre collectivités partenaires, elles restent imprécises, voire muettes sur :

- Les objectifs poursuivis pour chaque axe de travail retenu,
- Les modalités d'instruction des actions proposées et les conditions de leur acceptation par le partenaire français,
- Les volumes, dispositifs et circuits financiers d'engagement des dépenses,
- Les engagements réciproques, notamment les contributions financières de la collectivité malienne,
- Les échéances pour la réalisation des objectifs.

Définir ces éléments nécessite de mettre en chantier des conventions opérationnelles (ou des avenants) pour consolider les conventions cadre afin de lever les incertitudes sur les procédures du partenariat et définir les responsabilités de chaque membre.

### 2.5.2 Les dispositifs administratifs et techniques

Les dispositifs administratifs et techniques sont le fruit de l'histoire de la coopération et des choix politiques des collectivités partenaires. Ils sont fortement influencés par l'existence (ou non) de comités de jumelage et la participation d'ONG à la coopération. Ils répondent à l'une des quatre situations typologiques suivantes :

- La coopération est animée et gérée par le comité de jumelage.
- La coopération est animée et gérée par une ONG, sans lien préalable avec la commune.
- La collectivité française assume directement la responsabilité des réalisations.
- La collectivité malienne assure la maîtrise d'ouvrage des réalisations

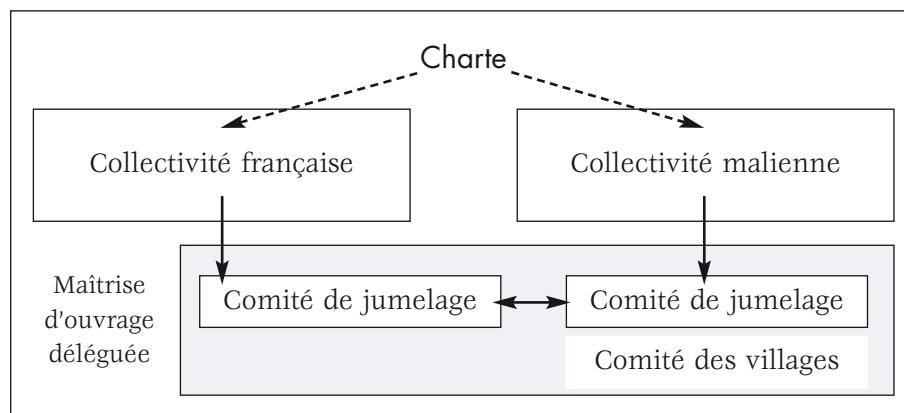
### ✓ La coopération est animée et gérée par le comité de jumelage

(Ces cas concernent les relations entre des communes)

Ce cas, instable aujourd'hui, était très fréquent dans le passé. La convention entre les collectivités exprime leur soutien aux comités de jumelage sans plus d'implication de leur part. Elle peut-être qualifiée de « prétexte » afin de pouvoir mobiliser un cofinancement du MAE. Dans ce cas,

- Le comité de jumelage français est l'initiateur de la coopération,
- L'appui de la collectivité française se limite à lui verser une subvention et éventuellement à la transmission de la demande de financement auprès du MAE ou de la préfecture de région,
- Le comité de jumelage joue un rôle de maître d'ouvrage délégué, qu'il détient au nom d'une convention signée avec sa collectivité territoriale ou qu'il s'attribue de facto. Il cumule cette fonction avec celle de maître d'œuvre de la coopération décentralisée,
- Il peut ou non exister une convention entre les comités de jumelage français et malien,
- Le comité de jumelage malien, composé de représentants du ou des villages les plus concernés, ne sollicite pas l'avis du conseil communal sur les actions à réaliser, même si ses responsables sont dans les bureaux de deux structures.

« Convention soutien » ou convention « prétexte »



Les traits accentués marquent les relations principales.

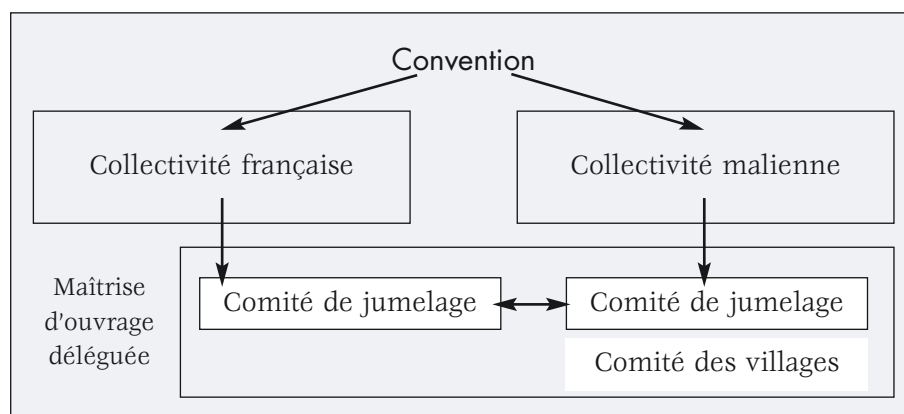
Dans ce cas de figure, les actions de coopération associent aide humanitaire et appui au développement.

Trois évolutions se dessinent pour ce cas.

*Un renforcement des liens entre la collectivité et le comité de jumelage français*

La commune et le comité de jumelage français mesurent l'impossibilité de maintenir à moyen et long terme un mode de relation trop étranger au contexte de la décentralisation au Mali. Dans cette perspective, ils envisagent de se rapprocher afin d'entraîner un même mouvement dans les relations entre la collectivité et le comité de jumelage au Mali.

Extension de la coopération des comités de jumelage aux communes



Les traits accentués marquent les relations principales.

*Une définition de champs d'actions propres aux collectivités et aux comités de jumelage*

L'instauration de la décentralisation au Mali amène la collectivité et le comité de jumelage français à définir chacun un espace de coopération propre, sans articulation entre eux. Chacun agit selon ses propres normes et objectifs sans approche partagée. Leurs relations

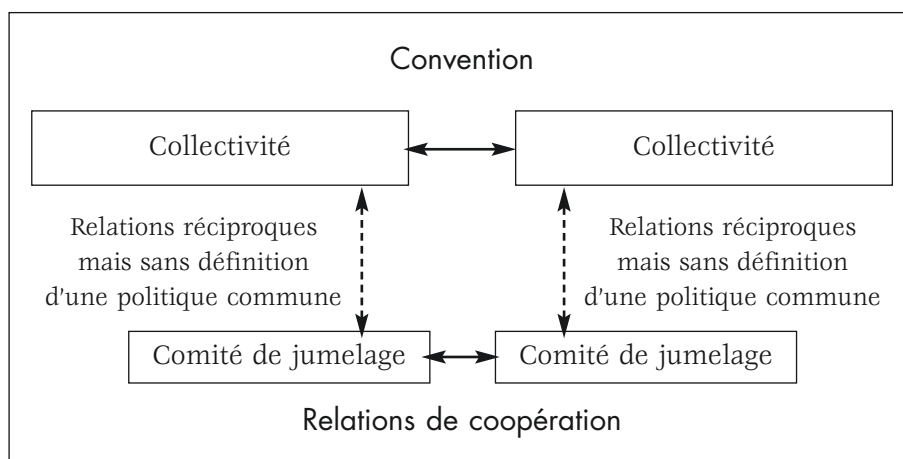
se limitent à une information réciproque et à une subvention modeste de la commune au comité de jumelage.

Le terme « comité de jumelage » devient une commodité pour souligner que l'association et la collectivité françaises sont en relation avec un même territoire au Mali.

Une même situation existe au Mali où les rapports entre comité de jumelage et mairie sont parfois également difficiles, où la commune éprouve des difficultés à s'imposer. Le comité de jumelage par sa composition et sa capacité à nouer des relations extérieures est alors l'unique interlocuteur de la zone pour de développement.<sup>76</sup>

Cette évolution conduit à un système dual de relations entre les collectivités d'une part, entre les comités de jumelage d'autre part.

### Relations duales



Les traits accentués marquent les relations principales.

*Un désintérêt de la commune française pour la coopération.*

Cette situation est très proche des situations préexistantes à la décentralisation au Mali. Le comité de jumelage français est l'unique interlocuteur des responsables maliens, publics ou associatifs. La collectivité française accepte de servir de « prête nom » à une coopération dont elle se désintéresse.

- ✓ La coopération est animée et gérée par une ONG, sans lien préalable avec la commune (Ce cas concerne des petites et moyennes communes maliennes)

Dans ce deuxième cas de figure, la maîtrise d'ouvrage de la coopération est détenue par une association indépendante dont l'objet principal n'est pas la coopération décentralisée. Elle mène par ailleurs ses propres programmes de coopération au Mali ou dans d'autres pays. Mais elle a négocié — ou s'est vu proposer — une délégation de maîtrise d'ouvrage par les deux collectivités partenaires.

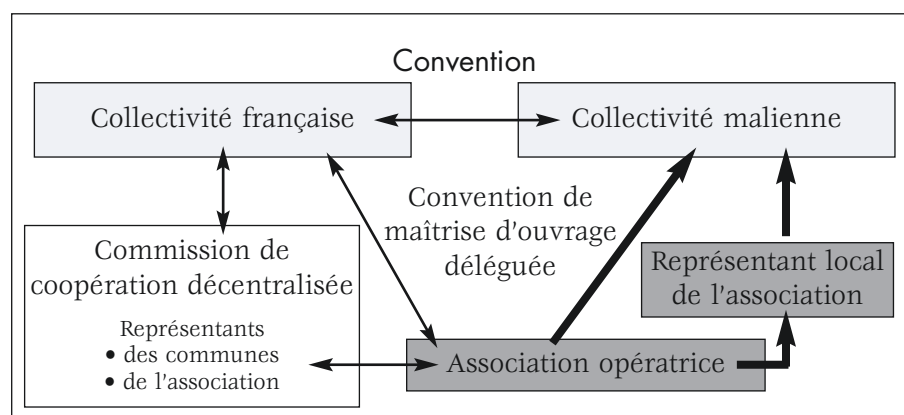
<sup>76</sup>. Cette situation pourrait se multiplier à l'occasion des prochaines élections municipales au Mali si de nouveaux élus entraînent en grand nombre dans les conseils communaux.

Ce type de dispositif a des traits caractéristiques :

- Les relations entre l'association et la collectivité malienne ont précédé les relations entre les collectivités. C'est l'association qui a suscité la coopération décentralisée et la signature d'un partenariat.
- L'association conserve un poids prépondérant dans la préparation des dossiers. Elle participe aux choix des actions envisagées, arrête les modalités d'appui avant qu'elles ne soient soumises pour approbation à une commission qui réunit des élus français et des représentants de l'association.
- Le renforcement institutionnel de la collectivité malienne est postulé secondaire par rapport aux appuis pour le développement.
- C'est parce que l'association reçoit des financements d'une (ou de) collectivité(s) française(s) qu'elle est considérée parmi les coopérations décentralisées.

La vigueur de ce dispositif repose sur les relations entre l'association française et la collectivité malienne. Celles-là sont d'autant plus solides que l'association dispose d'un représentant au Mali, qui suit les dossiers, les acteurs locaux et les opérations. Dans certains cas, son représentant occupe même une fonction importante au sein de la collectivité malienne.

#### Gestion de la coopération par une ONG



Légende ——— Relations principales  
 ——— Relations secondaires

Dans ce cas encore, la coopération décentralisée apparaît comme un « habillage » pour accéder à des financements. Le fonctionnement de ce dispositif laisse une impression « d'instrumentalisation » de la collectivité locale française par l'association pour financer ses propres actions de coopération. Il existe même des situations où les collectivités locales sont exclues de toutes décisions.

- ✓ La collectivité française assume directement la responsabilité des réalisations (Ce cas concerne des actions ayant une réelle envergure — de un à plusieurs dizaines de millions CFA — mille cinq cents euros à plusieurs dizaines de milliers d'euros — financés par des communes et agglomération de communes françaises de taille moyenne ou grande)



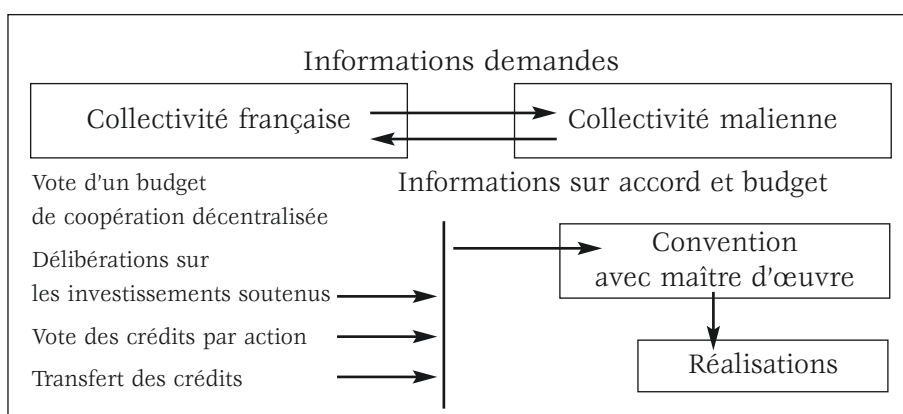
Parmi les collectivités locales françaises, engagées dans la coopération décentralisée, certaines s'impliquent directement en mobilisant leur compétence et leur poids politique. Ce type de dispositif se caractérise par :

- La responsabilité partagée des collectivités française et malienne sur l'organisation de la coopération,
- Des discussions approfondies au moment de la signature ou du renouvellement des conventions entre les collectivités,
- Le choix commun d'axes de travail et d'actions à réaliser,
- Des échanges réguliers entre municipalités qui servent d'ossature à l'organisation et à la dynamique de la coopération.

L'apparente égalité de ce dispositif recouvre en réalité deux effets diamétralement opposés.

- L'engagement de la collectivité française est un facteur de mobilisation d'autres associations et institutions publiques. Ces autres opérateurs apprécient de mener leurs actions dans un contexte « sécurisé » : cadre institutionnel, réalité de la demande, permanence de l'action... Ils nourrissent la coopération en l'ouvrant sur des champs très variés.
- Le second effet est tout différent. Si le contenu de la coopération est débattu entre les collectivités partenaires, c'est la collectivité française qui assure directement la maîtrise d'ouvrage des principales réalisations faites au Mali avec ses financements. Elle assure cette fonction jusqu'au transfert de propriété de l'équipement à la collectivité malienne.

#### Une maîtrise d'ouvrage par la collectivité française



#### Procédure de mise en exécution des équipements

Après que les responsables se sont mis d'accord sur un programme d'actions, chaque collectivité intervient selon la législation de son pays. La collectivité française vote sa part de budget, exécuté par le Trésor public. La collectivité malienne se prononce sur la seule la partie quelle prend en charge. Dans de très nombreux cas, la collectivité française assurant 100 % du financement, la collectivité malienne n'a pas à se prononcer... En revanche, elle devra prendre en charge ultérieurement les coûts récurrents (entretien et réparation, charges de structure, personnel le cas échéant...).

Ce type de dispositif maintient une coopération de substitution en lieu et place d'une coopération d'accompagnement. La collectivité française délibère sur la nature des équipements à mettre en place au Mali, vote les crédits, passe les conventions de marché avec le maître d'œuvre et les entreprises qui exécutent les travaux, assure leur réception sans que la collectivité malienne soit associée à chacune des phases d'exécution. L'ouvrage lui est remis une fois terminé.

Ce dispositif répond aux formes institutionnelles de la coopération décentralisée en France: convention de partenariat, implication de la collectivité française, suivi des décaissements par le Trésor public français mais il bride la responsabilité de la collectivité malienne qui n'intervient pas au cours de la réalisation de l'équipement.

Les collectivités maliennes se trouvent exclues de toute responsabilité sur le montage financier, le choix du maître d'œuvre, la réception des travaux. Elles se satisfont de cette procédure parce qu'elle leur permet de disposer d'équipements dans des conditions financières favorables. Dans le même temps, elles expriment nettement la demande d'être beaucoup plus étroitement associées à toutes les phases du dossier.

✓ **La collectivité malienne assume la maîtrise d'ouvrage des réalisations**

(Ce cas concerne essentiellement les coopérations qui se situent au niveau régional)

Ce quatrième type de dispositif est fondé sur des bases différentes des trois précédents. Il part du principe que l'enjeu premier de la coopération décentralisée n'est pas de financer une succession d'actions, aussi utiles soient-elles, mais :

- De renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage et institutionnelles de la collectivité malienne d'une part,
- De mettre à sa disposition des ressources financières sans intervention sur leurs affectations d'autre part.

Aussi, si l'organisation générale du dispositif de coopération fait l'objet d'une discussion approfondie entre les collectivités partenaires, en revanche la collectivité française n'intervient en aucune manière sur le choix des actions et sur leur mise en œuvre.

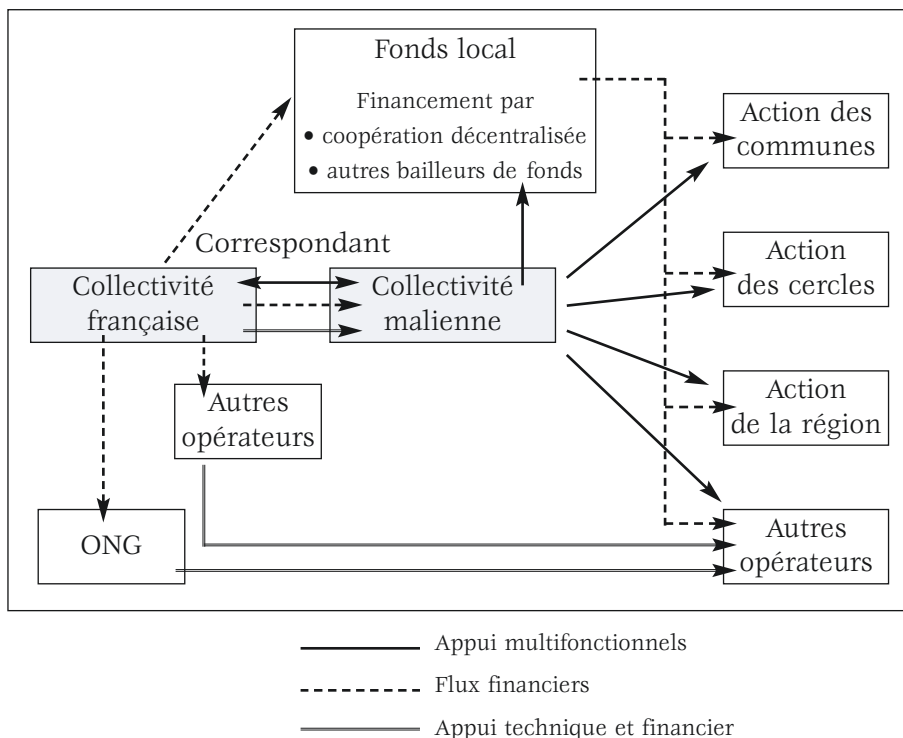
Ce type de dispositif, prioritairement axé sur l'appui institutionnel<sup>77</sup>, distingue nettement l'appui technique et institutionnel de l'appui financier.

- Le premier, l'appui technique, est directement adressé à la collectivité partenaire afin de renforcer ses capacités d'identification des priorités à satisfaire et de suivi des réalisations. Il vise à l'appuyer dans la formalisation de ses politiques territoriales et sectorielles.
- Le second, l'appui financier, fait l'objet de la mise en place d'un fonds local, abondé par la coopération décentralisée (et d'autres bailleurs de fonds le cas échéant), géré par des responsables locaux mandatés par leur collectivité. Ce fonds intervient pour soutenir des projets de la collectivité ou présentés par des demandeurs locaux.

La mise en place d'un fond local présente l'avantage de ne pas faire remonter la prise de décision sur les actions à la collectivité française mais laisse en dernier ressort à la partie malienne le choix de l'affectation des ressources disponibles.

77. La coopération Rhône-Alpes Tombouctou est représentative de ce dispositif.

## Transfert vers la collectivité malienne de la maîtrise d'ouvrage des actions



Ce type de dispositif est encore rare mais significatif d'évolution pour l'avenir. Il devrait se développer pour conduire à une coopération plus égalitaire entre institutions de même nature.

### ✓ À la recherche d'espace de concertation

La place donnée au renforcement de la collectivité partenaire conduit certaines collectivités françaises à s'interroger sur l'articulation des actions qu'elles mènent en propre avec celles que mènent :

- D'autres organisations privées qui agissent dans la même zone, qu'elles les soutiennent ou non,
- D'autres collectivités locales qui ont des partenariats avec des collectivités de la même région.

*Des coopérations à « double entrée »<sup>78</sup>*

(Cas rares qui concernent le niveau des cercles et des régions au Mali)

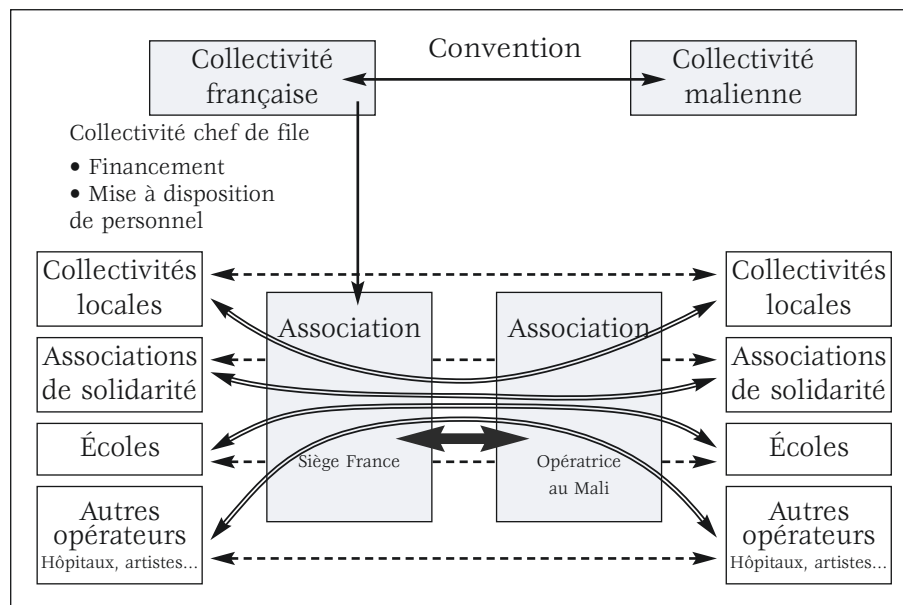
Distinguer et associer les coopérations des collectivités locales et des acteurs privés

Dans leur relation avec les opérateurs privés, les collectivités françaises qui développent des appuis institutionnels distinguent deux niveaux d'appuis :

78. Le dispositif AIVM est représentatif de ce cas-type.

- leurs appuis institutionnels, fondés sur une relation directe avec leur partenaire malien pour le renforcer dans son rôle et ses attributions d'institution publique; ces appuis font appel aux compétences propres de la collectivité française,
- les actions qui sont menées sur le terrain par les ONG et tout autre opérateur et qui ont des objets plus opérationnels. Ce second niveau, ouvert à tous les acteurs sociaux, culturels, économiques est une composante de la coopération entre les territoires. Il s'appuie sur la présence d'un bureau permanent au Mali, partiellement ou totalement pris en charge par la collectivité française.

#### Associer les coopérations entre collectivités locales et acteurs privés



Les fonctions de ce bureau permanent s'articulent autour de deux axes :

- Maintenir actifs les contacts entre organisations partenaires pour préparer les programmes, informer les organisations françaises sur la situation locale, multiplier les opportunités d'échanges, entre écoles, accueillir les missions et favoriser leurs contacts avec leurs correspondants...
- Accompagner et suivre d'autres coopérations décentralisées qui ne disposent pas de ressources humaines et financières suffisantes pour mettre en place leur propre bureau permanent au Mali ou pour venir régulièrement sur le terrain.

#### *Créer des synergies entre les coopérations décentralisées intéressant un même espace*

Au-delà des coopérations en « binôme » qui associent les collectivités une à une, des concertations se sont développées entre coopérations décentralisées intervenant dans une même zone au Mali. Elles visent à maintenir une coopération vivante et dense en travaillant sur des thèmes qui dépassent le niveau communal et auxquels ne peut répondre chaque coopération prise isolément.

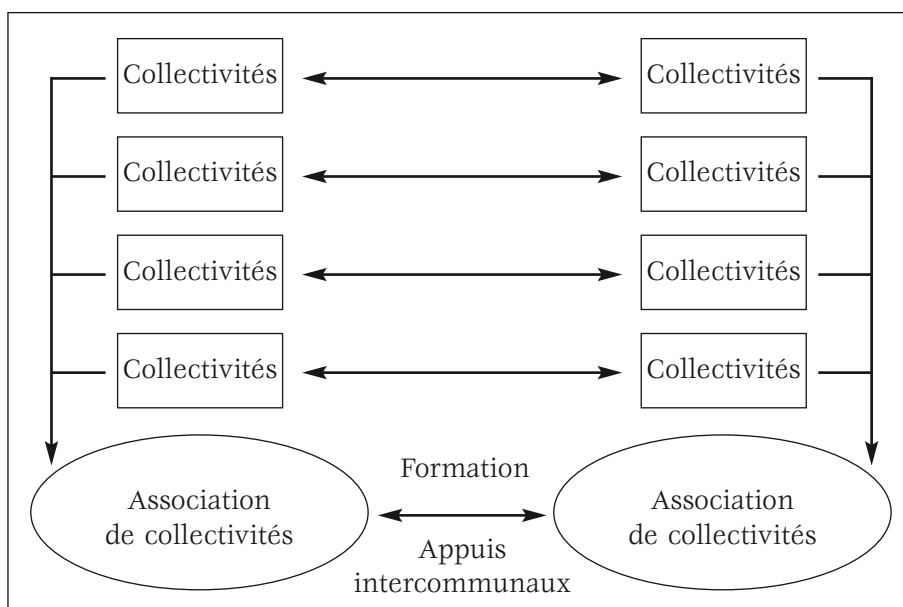
Exemple : Essonne Sahel/Corens sont des associations de collectivités françaises qui ont chacune un jumelage avec une collectivité ou un village des cercles de Diéma et Nioro

du Sahel.<sup>79</sup> Chaque couple de partenaires définit en toute autonomie l'objet de ses relations et ses modalités de fonctionnement.

Le regroupement Essonne Sahel/Corens prend en charge des domaines de coopération que le niveau communal ne peut assumer, notamment la formation des élus et les actions d'intercommunalité.

L'interlocuteur de Essonne Sahel/Corens au Mali est l'Association des municipalités de chacun des deux cercles. Ce niveau de concertation et d'actions, complément des « partenariats de base », a facilité l'émergence d'une compétence technique malienne d'appui aux communes dans une zone où il n'en existait pas. L'ONG KARED a été accompagnée par Essonne Sahel/Corens pour améliorer son niveau de compétence. Elle est aujourd'hui CCC pour les cercles de Diéma et de Nioro et en capacité d'assurer des fonctions de maître d'œuvre pour des actions de coopération.

Créer des synergies entre les coopérations décentralisées d'un même espace



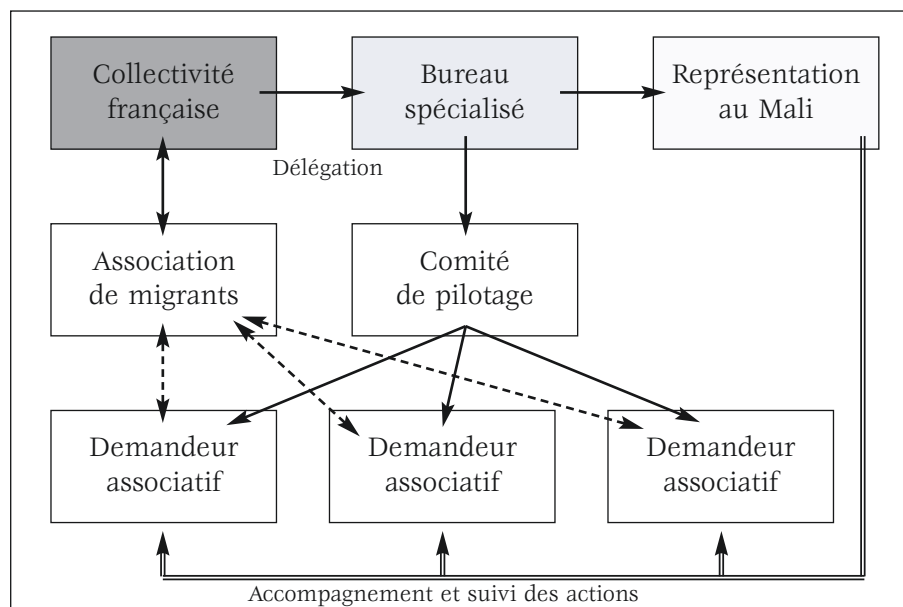
✓ Le cas particulier des associations de migrants

Le dispositif technique de coopération concernant les zones d'origine des migrants a fortement évolué au cours des dernières années.

Les associations de migrants ont pendant un temps été les interlocuteurs des collectivités françaises et des comités de jumelages qu'ils ont contribué à créer dans la région de Kayes. Aujourd'hui, les collectivités françaises ont créé des services ou des associations autonomes qui sont les interlocuteurs des responsables maliens, élus locaux ou membres des comités de jumelage.

79. Auquel il faut ajouter la commune de Diakon, dans le cercle de Bafoulabé.

En s'engageant plus directement dans la coopération, les collectivités françaises en partenariat avec des communes ou des villages maliens, ont déplacé le rôle des associations de migrants. Ces derniers continuent de participer activement à la coopération décentralisée essentiellement en terme d'animateurs de réseaux d'informations et de relais des collectivités maliennes mais non plus en tant que porteurs de ses actions.



Les traits accentués marquent les relations principales.

La coopération décentralisée dans les zones de migration a ainsi tendance à se rapprocher des formes qu'elle a dans les autres régions.

### 2.5.3 Les dispositifs financiers

Les relations financières sont bien évidemment au cœur des relations entre les collectivités locales. Elles contribuent fortement à la motivation des collectivités maliennes pour la coopération décentralisée. Les collectivités françaises n'en font pas le centre de leur coopération, elles leur accordent néanmoins une attention soutenue.

#### ✓ Une difficile appréciation des volumes financiers.

*À partir de la France*

Selon que l'on prend en considération les contributions des collectivités françaises ou l'ensemble des fonds mobilisés pour la coopération décentralisée, les montants en jeu sont extrêmement variables.

□ Les volumes financiers mobilisés par les *collectivités françaises* sont identifiables à partir des délibérations des assemblées mais ces informations nécessitent d'être consolidées.

- Les dépenses de coopération des collectivités ne sont pas toutes inscrites sur le même budget (par exemple des frais de logistique pour les missions ou l'accueil de responsables maliens ne sont pas toujours inscrits au budget de la coopération mais pris sur le fonctionnement général de la collectivité; de même pour les salaires des

fonctionnaires territoriaux en mission; problème de la valorisation des matériels envoyés par la collectivité locale comme les camions bennes...).

- Les volumes annuels engagés sont variables. Ils se décomposent souvent en deux parties: une part fixe, subvention régulièrement reconduite année après année, pourcentage du budget de fonctionnement ou du budget d'investissement... et une part variable en fonction du coût des actions engagées.
- Les engagements des collectivités françaises sont également à consolider par les cofinancements apportés par le MAE.
- Une partie des coûts de la coopération, notamment pour l'envoi de volontaires ou pour les chantiers de jeunes est prise en charge par des ressources publiques apportées par divers ministères français: ministère du Travail, ministère des Affaires sociales.

#### Exemple de financement

La ville de Rennes vote chaque année un budget de coopération sous forme d'une subvention à l'Association de Jumelage Coordination Rennes/Plateau Dogon, correspondant à 1/1 000 de son budget de fonctionnement. En plus de ce budget, la ville de Rennes accepte de prendre en charge des projets spécifiques lorsqu'ils engagent des montants importants.

Ainsi, la construction de la Maison du Partenariat à Bandiagara a fait l'objet de délibérations spéciales de la ville de Rennes

- en 1996 pour un montant de 53 179,10 €,
- en 1997 pour un montant de 15 244,90 €.

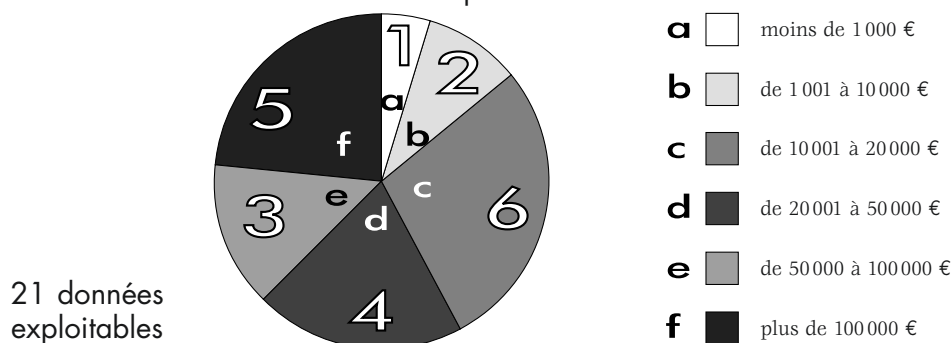
Par ailleurs, la Caisse des Dépôts et Consignations a ouvert une subvention de 24 045,55 € pour cette réalisation.

Le coût total engagé devant s'élever à 95 518,64 €, la ville de Rennes s'engage à prendre en charge le complément de financement pour un montant de 30 49,09 € à inscrire au budget de 2002 ou 2003.

Le chantier n'ayant pas encore été engagé en septembre 2002 (il devrait débuter en novembre), aucun versement n'a été effectué au Mali.

Pour 21 coopérations entre communes ou groupements de communes, il a été possible de repérer les volumes financiers (y compris les cofinancements) mis en jeu. Ces 21 coopérations se répartissent comme suit.

Contributions annuelles des collectivités locales au financement de la coopération décentralisée



Les volumes financiers mobilisés directement par les comités de jumelage français et les autres opérateurs sont beaucoup plus difficilement appréciables. Variables selon les années<sup>80</sup>, ces ressources ont de multiples origines: collecte directe de fonds, fête du jumelage, cofinancements ponctuels d'autres collectivités territoriales, ONG, envoi de matériel par les institutions de santé, entreprises...

#### *À partir du Mali*

Les volumes financiers liés à la coopération décentralisée, transférés réellement au Mali sont encore plus difficiles à apprécier vu du côté malien. Les collectivités locales sont peu ou mal informées des fonds qui vont à des actions entrant dans leurs compétences, elles connaissent moins encore les ressources qui sont affectées à des projets gérés par d'autres acteurs de leur territoire. L'appréciation des volumes est par ailleurs complexifiée par les cheminements des fonds: transferts par les circuits bancaires, apports en liquide, sous forme de matériel...

Cette mauvaise information a un effet à double détente:

- Les collectivités maliennes n'inscrivent pas dans leur budget la totalité des ressources dont elles disposent,
- Elles ne sont pas en mesure de prévoir les charges de fonctionnement des équipements réalisés.

La loi malienne prévoit pourtant que ces ressources et charges sont à inscrire dans le budget des collectivités locales.

Les contreparties maliennes aux fonds reçus sont en tout état de cause modestes. Pour ce qui est des investissements; les coopérations décentralisées apportent généralement 100 % de la liquidité, les populations locales étant parfois sollicitées pour la main d'œuvre et les matériaux locaux.<sup>81</sup>

#### *Le cas particulier des régions*

Les volumes financiers mobilisés pour la coopération entre régions représentent un cas de figure particulier, d'une plus grande simplicité. Les régions gérant directement leur coopération, les budgets votés permettent de connaître leur engagement avec un très bon degré de précision.

Contribution de la région Île de France	
Année 2001	331 900 €
Contribution de la région Nord – Pas de Calais	
Année 2001	518 100 €
Contribution de la région Rhône-Alpes à la région de Tombouctou	
Année 2001	1 287 000 €
Dont appui direct à la région de Tombouctou	770 400 €

La situation des associations regroupant plusieurs communes est proche de celle des régions, Les volumes financiers mobilisés sont effectivement transférés vers les collectivités ou groupement de collectivités partenaires.

80. Tous les interlocuteurs rencontrés ont insisté sur ce point et demandé qu'il en soit fait mention dans le présent rapport.

81. Voir Annexe X, l'impact de la coopération décentralisée sur le taux de recouvrement des impôts locaux.



Essonne – Sahel/Corens, année 2001	269 000 €
Origine des ressources	
MAE :	167 700 €
Région Nord - Pas de Calais (convention Corens)	73 200 €
Conseil général de l'Essonne	28 200 €

Malgré sa volonté de progresser pour formuler une estimation des volumes financiers mis en jeu par les collectivités territoriales, l'équipe d'évaluation n'est pas parvenue à un résultat probant. Les paramètres à prendre en compte sont nombreux. Ce volet d'investigation nécessiterait une étude particulière.<sup>82</sup>

#### ✓ Une impossible appréciation de la répartition des affectations des volumes financiers

L'impossibilité de dresser à ce jour un état précis des financements de la coopération décentralisée crée un flou sur l'affectation des fonds engagés par les collectivités françaises. Il ne permet pas de mesurer la part des ressources affectées :

- À l'investissement,
- Au fonctionnement de services publics ou collectifs (exemple : cantines et fournitures scolaires, gestion des déchets),
- Aux actions humanitaires,
- Pour l'organisation et le fonctionnement des collectivités locales elles-mêmes (contribution pour le fonctionnement d'une agence de développement, d'une cellule d'appui..., mais aussi carburant pour la mairie),
- À l'appui institutionnel...<sup>83</sup>

ni de mesurer

- Quelle part est affectée au transport de matériel et à l'envoi de conteneurs ou de caisses,
- Quelle part va au transport pour les chantiers de jeunes, les voyages de responsables d'association, l'accueil en France des représentations envoyées par les Maliens,
- Quelle part va aux comités de jumelage et aux différents opérateurs pour leur fonctionnement, à la gestion des programmes en France et au Mali : charges de personnel coût de télécommunication, immobilier, déplacements France/Mali et au Mali...

L'un des principaux handicaps de ce flou porte sur la méconnaissance des coûts de gestion de la coopération.<sup>84</sup> Cette absence d'information ne permet pas de faire des arbitrages pourtant attendus :

- Comparer le coût d'un service d'appui permanent sur le terrain avec celui d'une structure malienne assurant une prestation identique rétribuée à cet effet (par exemple un bureau privé conventionné pour être présent sur site),
- Comparer le coût de gestion des fonds dans les conditions actuelles avec le coût de gestion des fonds par l'ANICT,

82. L'ambassade de France à Bamako propose pour sa part une fourchette très large, entre 1 et 5 milliards de FCFA (1,525 million € et 7,627 millions €) transférés dans le cadre de la coopération décentralisée.

83. La région Nord - Pas de Calais fait exception. Elle a consolidé ses appuis sur la période 1994-2001. 24,4 % de ses appuis ont été au développement institutionnel, 75,6 % au développement.

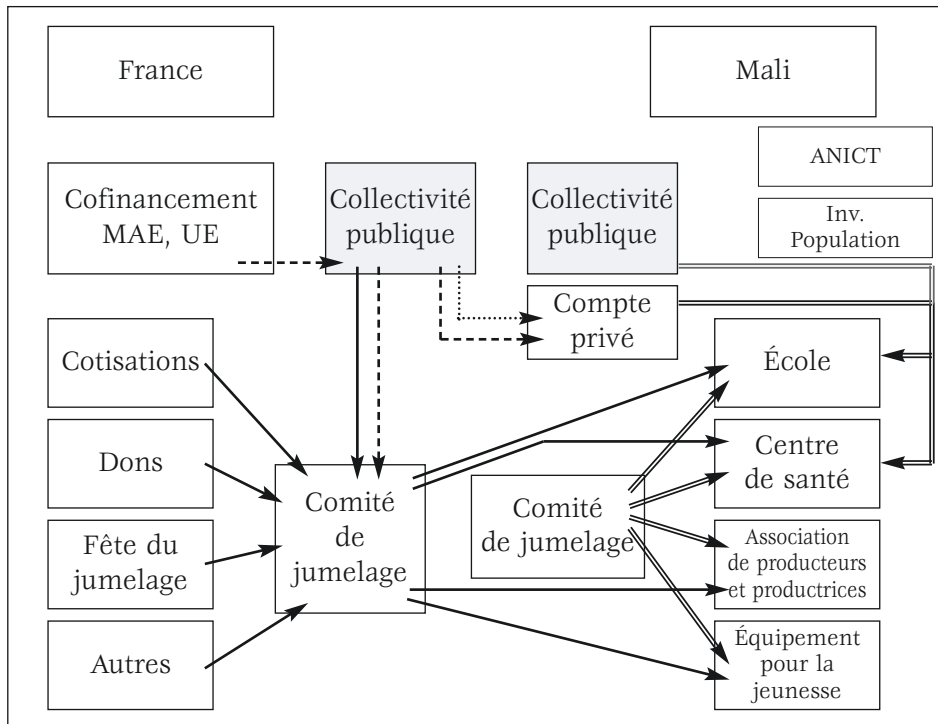
84. Toute action génère des coûts de gestion. Il ne s'agit pas ici de remettre en cause ce fait mais de souligner l'importance de les connaître.

- Comparer le coût d'un matériel acheté en France et transporté au Mali avec celui du même matériel acquis sur place.

✓ Les circuits financiers

Le schéma suivant donne une illustration des flux financiers en jeu en fonction de leur origine et de leur objet.

Schéma synoptique des flux financiers en fonction de leur objet



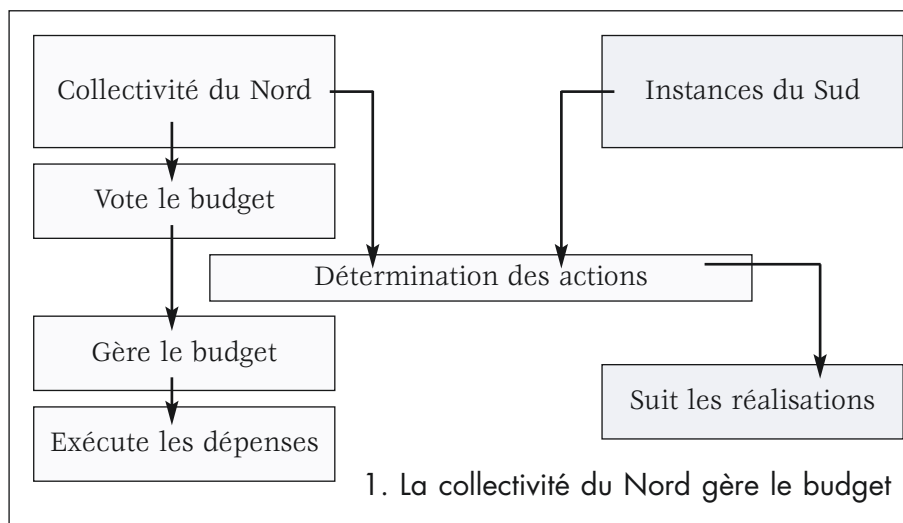
(Nota : ce schéma ne prend pas en compte les voyages France/Mali et réciproquement ainsi que les envois de matériels et fournitures, les transferts financiers pour couvrir des frais de gestion...)

En concentrant l'attention sur les flux apportés par les collectivités françaises, trois types de circuits financiers sont identifiables

*Une gestion directe des fonds par la collectivité française*

Dans ce premier cas, la collectivité malienne ne gère aucun fonds de coopération décentralisée, ni n'est associée à leur gestion. Aucun transfert de ressources n'est fait sur lequel elle puisse intervenir. Elle participe à la détermination des actions, elle est associée au suivi des travaux ou à mise en place du service mais ce n'est pas elle qui passe les marchés, engage les dépenses, s'assure de la bonne affectation des fonds. Souvent même, elle ne connaît pas le montant des financements engagés, a fortiori s'ils vont à un investissement ou à une action réalisés à la demande d'une association locale (parents d'élèves, association de santé, ONG locale...).

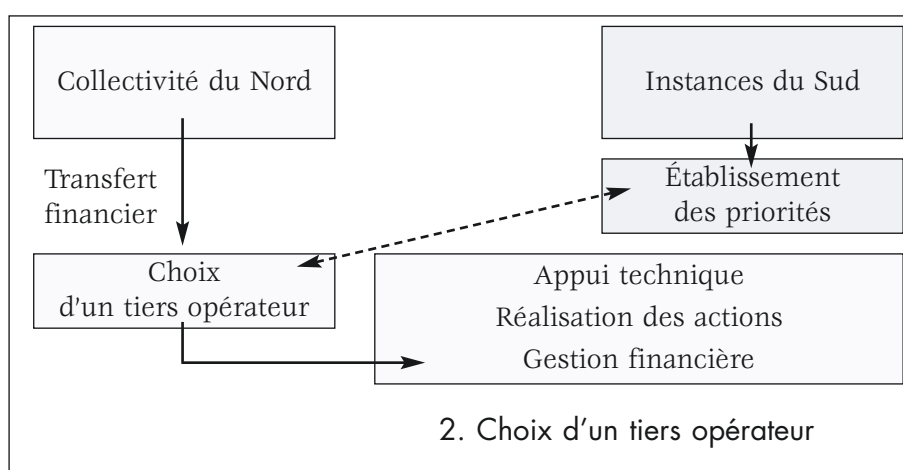
L'ensemble du circuit financier est directement contrôlé par la collectivité française. Les dépenses relatives à la réalisation des équipements sont exécutées par le trésorier payeur général français.



Ce cas est fréquent. Il met en quelque sorte la collectivité malienne sous tutelle de la collectivité française. Certaines collectivités françaises, soucieuses de mieux associer leur partenaire à l'engagement des dépenses, exécutent les décaissements après consultation de l'autorité locale malienne sur l'état d'avancement des travaux, mais il s'agit là d'un ajustement sans effet sur le mode de gestion des finances.

#### *Un transfert des fonds sur le compte d'un tiers opérateur*

C'est là un autre cas où la collectivité malienne n'est pas associée à la gestion financière des opérations de coopération, ni même parfois informée des montants en jeu. Le tiers opérateur – dans la quasi-totalité des cas le comité de jumelage ou une l'ONG opératrice – exécute les dépenses, y compris lorsqu'elles portent sur des actions que le législateur national a transférées aux collectivités locales. Il est à la fois maître d'ouvrage délégué de la collectivité française et maître d'œuvre des actions sur le terrain. Il assure la responsabilité technique, le suivi de la réalisation et la gestion financière de l'action.

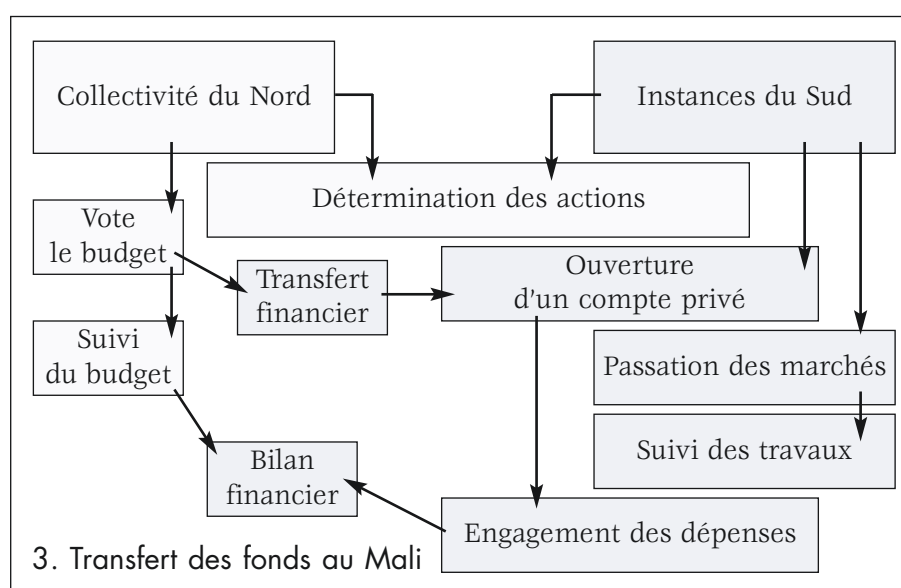


La collectivité malienne (ou l'association malienne « bénéficiaire ») est associée à la définition du programme sans intervention dans les étapes suivantes.

### *Transfert des fonds vers un compte privé*

C'est là un cas de plus en plus courant. La collectivité française verse les fonds à destination de la collectivité malienne sur un compte spécial ouvert par elle à cet effet (à la BNDA, à la BDM...). Dans ce cas, les fonds sont gérés selon une procédure privée par les responsables maliens qui agissent en leur nom personnel mais pour le compte de la collectivité. Il n'y a pas de distinction entre celui qui ordonne la dépense et celui qui l'exécute. Pour pallier cette confusion, il est souvent recouru à une double, voire à une triple signature (président de l'exécutif local et adjoint aux finances au minimum). La même procédure existe pour les transferts financiers aux comités de jumelages maliens.

À la différence des cas précédents, les marchés sont passés par la collectivité malienne qui suit les travaux et les réceptionnent. Le bilan des opérations est fait en fin d'exécution communément par les deux parties.



Ce dispositif réunit les fonctions de responsabilité politique et financière, le contrôle de l'affectation des fonds reste de la compétence du partenaire français.

Dans aucun des trois cas précédents, la collectivité malienne n'est en position de réelle maîtrise d'ouvrage. Parmi les cas qui ont fait l'objet d'une attention, deux seulement satisfont cet objectif.

- La région Île de France a opté pour un transfert vers un compte privé ouvert au nom de l'Assemblée régionale de Kayes (et non au nom d'un élu). Ce choix est encore trop récent (moins d'un an) pour en apprécier les résultats. Mais c'est là une voie conforme à la réglementation malienne.
- La région Rhône-Alpes qui, avec le concours de l'AFD, finance le PADL. Le choix des investissements est fait par un comité de gestion composé par des élus municipaux, de cercles et régionaux de la région de Tombouctou. Les fonds sont libérés sur ordonnancement des maires (ou présidents de cercles ou région) par le directeur du programme.

## 2.7 LECTURES DE L'IMPACT DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE PAR SES ACTEURS

Le tableau suivant présente la lecture que ses différents acteurs de la coopération décentralisée à partir des critères habituellement utilisés.

Critère	Objet	Analyse
Pertinence	<p>Mesurer par rapport :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Au développement local,</li> <li>• À la décentralisation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Par rapport au développement local et à la décentralisation, l'ensemble des acteurs : collectivités françaises et maliennes, comités de jumelage, responsables villageois... soulignent la pertinence du choix des actions coopération décentralisée et des dispositifs de partenariat mis en place.</li> <li>• Une ambiguïté existe pour les maisons du jumelage,<sup>85</sup></li> </ul> <p><i>Analyse de l'équipe d'évaluation</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La pertinence des dispositifs mis en place est incontestable mais insuffisante pour renforcer la crédibilité des collectivités locales, notamment pour les communes de « petite taille ».</li> </ul>
Cohérence	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avec la politique malienne</li> <li>• Avec la coopération française et les autres bailleurs de fonds</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les normes nationales sont souvent connues des collectivités françaises après consultation des services techniques, mais elles ne sont pas nécessairement retenues par les coopérations décentralisées. Les équipements réalisés sont alors gérés dans un cadre communautaire, non officiel (prise en charge des enseignants et infirmiers notamment par les villageois ou les résidents des quartiers urbains).</li> <li>• La coopération bilatérale est sollicitée pour l'obtention de financement, non pour construire des dynamiques d'actions communes avec la coopération décentralisée. Il n'y a pas de relation entre cette dernière et les programmes sectoriels bilatéraux existants. Exemple : PRODESS, PRODEC.</li> <li>• La coopération décentralisée n'a pas de relation avec la coopération décentralisée européenne.</li> </ul> <p><i>Analyse de l'équipe d'évaluation</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le choix de travailler dans la durée sur un territoire identifié différencie la coopération décentralisée des autres coopérations publiques.</li> <li>• Il n'y pas eu jusqu'à ce jour d'articulation réellement recherchée, a fortiori construite entre les coopérations décentralisées et les autres coopérations publiques (à l'exception des financements).</li> </ul>

85. À noter que le coût des maisons du jumelage est comptabilisé dans les budgets de coopération.

Critère	Objet	Analyse
<p>Efficacité</p>	<p>Pour appuyer :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le développement local</li>   <li>• La décentralisation</li>   <li>• La démocratie locale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La coopération décentralisée participe à la multiplication des infrastructures. Dans les zones où celles-ci sont défectueuses ou insuffisantes, l'efficacité de son action est souvent déterminante (ex : PADL). Dans les zones déjà pourvues, où la question de la maintenance est prioritaire, son action accroît des charges que les collectivités maliennes ne sont déjà pas en mesure d'assurer (points de vue exprimés par les élus locaux et les responsables associatifs).</li> <li>• Forte attente d'appui des collectivités maliennes en terme d'appui institutionnel.</li> </ul> <p><i>Analyse de l'équipe d'évaluation</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le soutien au renforcement de la démocratie locale prend une forme particulière. Il se manifeste par l'association à la définition des actions et à leur gestion d'un nombre élevé d'acteurs maliens. Elle reste pour l'instant une ambition pour ce qui est de la prise en compte des besoins des groupes sociaux minoritaires (handicapés, jeunes filles...).</li> </ul>
<p>Efficiace</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapports entre les résultats obtenus et les ressources matérielles, humaines et organisationnelles mises en œuvre ?</li> </ul>	<p>Les financements</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les montants financiers sont difficiles à apprécier par la partie malienne (multiplicité des sources).</li> <li>• Les subventions des collectivités locales françaises ont un « effet levier » très puissant.</li> </ul> <p>Les réalisations :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les équipements. Leur coût de réalisations est modeste par rapport aux grands programmes. Le suivi des travaux par les comités de jumelages maliens maintient une régularité dans le rythme des travaux.</li> <li>• Les envois de conteneurs et de matériels. Ils sont positivement appréciés lorsqu'il s'agit de matériel inexistant au Mali. Leur coût est prohibitif pour la collectivité « bénéficiaire » dans les autres cas en démarche administrative pour le dédouanement, prise en charge d'une partie des frais de transport, inadaptation des envois, important temps consacré à les trier...</li> </ul> <p>Les structures relais permanentes Leur coût est très élevé par rapport aux financements mobilisés et aux résultats obtenus ; peu ou pas de recours, voire concurrence avec des compétences nationales maliennes (CCC, bureaux privés...).</p>

Critère	Objet	Analyse
Efficienc (suite)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rôles et limites du bénévolat dans la réussite des actions?</li> </ul>	<p>Très fortes efficiences pour les relations humaines :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Opportunité pour les responsables et les populations maliens de rompre leur isolement.</li> <li>• Ouverture des Français (notamment des jeunes) sur d'autres réalités humaines.</li> <li>• Mobilisation d'acteurs multiples en France.</li> </ul> <p><i>Avis de l'équipe d'évaluation</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le bénévolat est indispensable pour soutenir l'intérêt et l'engagement des responsables en France mais insuffisant pour maintenir les actions dans la durée.</li> <li>• L'efficience de la coopération est réduite par un manque de transversalité des actions et une trop faible prise en compte des coûts récurrents. Les débats entre partenaires sur la place de la coopération sont soumis à la logique projet qui ne permet pas de dresser des perspectives à moyen et long terme.</li> </ul>
Impact	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sur les dynamiques de développement local</li> <li>• Sur les stratégies de développement des acteurs traditionnels (État, agences de coopération et ONG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribution importante pour en établir les bases à travers les équipements et services qui répondent aux « besoins du quotidien ».</li> <li>• Pas d'impact sur les politiques de l'État, ni sur celles des agences de développement publiques ou privées au Mali.</li> <li>• Modification des relations avec les ONG françaises intervenant dans les zones de partenariat. Efforts de collaboration, de répartition des rôles.</li> </ul> <p><i>Avis de l'équipe d'évaluation</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les appuis apportés par les coopérations décentralisées contribuent à réunir des conditions favorables au développement local mais ont peu d'impact sur sa dynamisation. La disposition d'équipements et de services, composantes nécessaires, ne génère pas de facto l'émergence d'initiatives sociales et économiques, qui nécessitent des appuis spécifiques.</li> </ul>
Pérennisation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Des appuis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La satisfaction de ce critère ne pose pas de difficultés tant que les initiateurs des partenariats (comités de jumelages, migrants, élus) sont présents et actifs; la permanence de leur disponibilité permet de surmonter les moments « en creux ».</li> </ul> <p><i>Analyse des évaluateurs</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La composition des comités de jumelage en France est fragilisée par le petit nombre de personnes qu'ils rassemblent. La consolidation des relations appelle une formalisation plus construite des relations entre les deux collectivités et avec les comités de jumelage de leur circonscription respective.</li> </ul>

Critère	Objet	Analyse
Pérennisation (suite)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De l'accompagnement du développement local</li> <li>• Pour le renforcement de la décentralisation</li> </ul>	Des difficultés à surmonter par défaut : <ul style="list-style-type: none"> <li>• D'une dynamique de formation sur le moyen et long terme,</li> <li>• D'appuis pour accroître les ressources propres des collectivités maliennes,</li> <li>• D'insertion des actions dans les Plans de Développement communaux,</li> <li>• De prise en compte des dispositifs financiers maliens d'appui aux collectivités territoriales...</li> </ul>

### 2.7.1 Perception de la coopération décentralisée par les collectivités maliennes

Les collectivités maliennes expriment un très fort degré de satisfaction concernant :

- Les échanges humains multiformes,
- Les appuis au développement en raison :
  - De la souplesse des modalités de travail entre partenaires,
  - Des procédures de détermination des actions, menées en étroites relations avec les populations et leurs responsables,
  - Des procédures d'accès au financement plus aisées qu'avec de nombreux autres bailleurs de fonds institutionnels.

Elles expriment un avis plus partagé sur les appuis au développement et au renforcement des communes.

Elles affirment une réserve prononcée sur l'envoi de « conteneurs » et autres envois assimilés (sauf pour les matériels non disponibles au Mali).

### 2.7.2 Discours et pratiques des collectivités françaises

Tous les responsables politiques et associatifs motivent leur coopération par la volonté de manifester la solidarité de l'institution qu'ils dirigent. Cette attitude commune repose sur un triptyque.

- Contribuer à sortir de la misère les populations du territoire partenaire.
- Aider au développement du territoire partenaire dans le cadre de projets engageant l'avenir.
- Favoriser les échanges pour une meilleure compréhension entre les peuples.

Les collectivités françaises mettent deux conditions à leur engagement auprès de leur partenaire malien :

- La participation de leurs habitants à la définition des actions.
- La transparence dans l'affectation des financements et l'exécution des dépenses.

Au-delà de l'expression de ces disparités, la coopération décentralisée franco-malienne repose sur une dissymétrie de posture entre les collectivités françaises et les collectivités maliennes. Pour les premières, il s'agit avant tout d'exprimer leur solidarité, pour les secondes, l'enjeu est de conforter leur place dans le dispositif institutionnel malien en cours de recomposition.



### **3. DEUXIÈME PARTIE**

## **ANALYSE ET CONCLUSIONS**

Tous les éléments présentés dans les chapitres antérieurs du rapport ne sont pas analysés dans ce chapitre. Les conclusions sont faites à partir des axes de travail proposés dans les termes de références et des ambitions affichées par la coopération décentralisée dans lesquelles les appuis au développement local, à la décentralisation et à la démocratisation tiennent une place particulière.

#### **3.1 LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE FRANCO-MALIENNE, UN POIDS IMPORTANT AU MALI**

Le nombre de relations de coopération entre collectivités françaises et collectivités maliennes représente un volume significatif au regard du nombre de communes, cercles et régions du Mali (environ 15 % des collectivités maliennes sont concernées). Le poids de cette coopération est amplifié si l'on tient compte de sa répartition démographique et administrative. Les villes principales, qui sont aussi les chefs lieux de région, ont toutes une coopération avec une collectivité française ainsi qu'un grand nombre de chefs lieux de cercle. Les régions politiquement les plus sensibles pour des raisons historiques ou de migrations sont également partenaires de région française.

Dans ce contexte, le poids de la coopération décentralisée des collectivités françaises n'est pas sans incidence sur les pratiques de la décentralisation au Mali. Les appuis qu'elles apportent, administratifs, techniques et financiers mais aussi politiques et relationnels, pèsent d'un poids lourd selon qu'ils favorisent la concentration des pouvoirs aux mains des élus locaux ou au contraire les incitent à se positionner comme interlocuteurs des organisations ayant une base sociale reconnue. Elles interviennent — parfois bien involontairement — dans les relations entre leur collectivité partenaire et les services de l'État; selon qu'elles l'incitent à recourir aux services techniques déconcentrés ou au contraire les ignorent, la crédibilité de ces services en est ou non consolidée.

##### **3.1.1 Impacts réciproques de la décentralisation et de la coopération décentralisée**

La décentralisation a modifié le contexte de la coopération décentralisée

Si la décentralisation n'a pas entraîné un regain d'intérêt pour le Mali, en revanche, elle a modifié le contexte de la coopération décentralisée.

❑ *D'une coopération visant des « bénéficiaires » à une coopération entre territoires*

L'impact le plus perceptible de la décentralisation au Mali sur la coopération décentralisée est la prise en compte des territoires et non plus seulement des groupes ou des organisations sociales.

❑ Une coopération qui s'adressait à un village malien est transférée aujourd'hui au niveau de sa commune d'appartenance (il subsiste des cas particuliers principalement dans la région de Kayes).

❑ La prise en compte des territoires se manifeste également à des échelles supérieures à la commune.

Exemples :

- La coopération entre La Rochette — Pontcharra, (France) et Dembela (Mali), s'étend respectivement à leurs communes environnantes pour prendre en compte toute une petite région.
- La ville de Rennes s'est assurée de l'accord des 21 communes du cercle de Bandiagara avant de s'engager dans une coopération avec le Conseil de cercle.
- La région Rhône-Alpes envisage d'étendre son appui à l'ensemble de la région de Tombouctou,

❑ *Évolution du cadre conventionnel*

Signés au départ entre comités de jumelage ou entre collectivité française et autorité déconcentrée de l'État, les protocoles de coopération sont peu à peu pris en charge par les collectivités maliennes qui démontrent ainsi leur volonté d'assurer leurs responsabilités.

### La décentralisation porte la marque de la coopération décentralisée

Les coopérations décentralisées ont eu un impact sur la mise en œuvre de la décentralisation.

- ❑ L'habitude de travailler ensemble, avec une même collectivité française ou un même comité de jumelage, a été un critère retenu par les villages pour le découpage communal.
- ❑ Mais les collectivités françaises ont bien souvent été aveugles face au rôle qu'elles ont joué dans la compétition entre villages maliens pour devenir chef lieu de leur commune. Pour être érigé en chef lieu, un village devait disposer d'infrastructures de base : école, centre de santé... Pour prendre l'ascendant sur d'autres villages, certains ont demandé aux coopérations le financement de ces équipements, sans en expliciter les enjeux.

## 3.2 QUEL AVENIR POUR LES COMITÉS DE JUMELAGE ?

La démarche de conviction reste le facteur déterminant de la coopération décentralisée. Impliquant un nombre réduit de personnes (d'une dizaine à une quinzaine, sauf cas exceptionnel) rassemblées autour de l'équipe initiale, les comités de jumelage ont dans les collectivités où ils existent une fonction, très importante, souvent prépondérante.

Créés à l'origine pour « *contourner la toute puissance des fonctionnaires maliens* », les comités de jumelage ont structuré leur action autour de services et de la construction d'équipements qui sont aujourd'hui de la compétence des collectivités maliennes. Cette situation historique crée à présent des inerties.

- ❑ Les relations personnelles nouées depuis longtemps rendent difficiles des modifications d'organisation des partenariats et de leur contenu.
- ❑ Les relations entre comités de jumelage fonctionnent selon des modalités rodées, quasi routinières. Ils assurent à moindre coût les charges de gestion de la coopération sans que les collectivités aient à les supporter.
- ❑ « *Les déboires étant fréquents dans la coopération, les comités de jumelage servent de tampons entre les collectivités.* »

Aussi, les collectivités françaises qui ont un comité de jumelage — exclusivement des collectivités petites et moyennes — sont-elles peu enclines à remettre en cause leur rôle prépondérant.

Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que la quasi-totalité des coopérations soutenues par ces collectivités françaises ait pour domaines privilégiés des actions qui, dans un autre cadre, seraient appuyées par des organisations de la société civile: aide sanitaire et éducative, alphabétisation... et des thèmes plus récents mais qui relèvent d'une même conception de la coopération comme des appuis au développement rural, à l'hydraulique villageoise, à la mise en place de systèmes financiers décentralisés...

Mais beaucoup de comités de jumelage se trouvent en situation précaire.

- Le renouvellement de leurs membres se fait mal ou pas, ce qui obère leur devenir; ils recrutent très peu dans la jeunesse.
- Agissant comme des ONG mais sans appartenir à des réseaux, ils n'ont pas de lieu où débattre de leurs méthodes de travail, de leurs modes de relations avec les structures maliennes, du choix des actions soutenues.
- N'ayant pas de légitimité publique, ils sont en mauvaise posture pour apporter un appui institutionnel aux collectivités maliennes.

Aussi, l'avenir des comités de jumelage se trouve-t-il fortement lié à leur relation avec leur collectivité. Si elle s'implique directement dans la coopération, le comité de jumelage pourra continuer son rôle d'interface entre la collectivité locale et les acteurs privés et parapublics. Dans le cas contraire, faute d'être soutenus par la mairie, les comités de jumelage s'effaceront peu à peu faute de pouvoir renouveler leurs responsables.

Les collectivités territoriales dans lesquels il n'y a pas de comité de jumelage ont une posture tout à fait différente. Il s'agit de « grandes » collectivités qui ont constitué des services de coopération avec un (des) agent(s) spécialisé(s). Les contacts qu'elles entretiennent avec leur collectivité partenaire sont fréquents, nourris par plusieurs rencontres annuelles, en France et au Mali. Les volumes financiers qu'elles affectent à la coopération leur permettent d'engager des actions d'envergure sur leur propre financement, sans nécessairement avoir besoin de cofinancement. Elles peuvent solliciter une multiplicité d'opérateurs de statut et de champ de compétences variées (institutions de santé, acteurs économiques, associations d'éducation populaire, institutions de formation de tous niveaux, organismes culturels, associations de militants...).

S'inscrivant délibérément dans une coopération fondée sur des rapports entre institutions publiques, ces collectivités ont des marges d'interventions étendues, parce que moins soumises à devoir mettre en avant des actions de caractère social.

Pour ce second groupe de collectivités, si la dimension conviction reste toujours présente, la coopération est aussi une composante de leur volonté d'acquérir une envergure internationale.

Tableau synthétique des positionnements des coopérations décentralisées  
en fonction de l'existence ou non d'un comité de jumelage

Pas de comité de jumelage		Existence d'un comité de jumelage
Généralement « grandes collectivités »		Situation de la plupart des « petites et moyennes collectivités » Le comité de jumelage est maître d'œuvre, parfois maître d'ouvrage de la coopération décentralisée
Peu impliqués. La coopération est portée par les fonctionnaires concernés	◀ <b>Implication des élus</b> ▶	Niveau d'implication variable. Volonté d'associer des organisations extérieures à la municipalité.
Approche projet et/ou renforcement institutionnel	◀ <b>Approche méthodologique</b> ▶	Approche projet
Important	◀ <b>Volume financier</b> ▶	Modeste
Non systématique	◀ <b>Recherche de cofinancement</b> ▶	Quasi-systématique (MAE et autres bailleurs)

### 3.3 DES MODALITÉS D'APPUI CONVENTIONNELLES

Si la multiplication des échanges est une caractéristique de la coopération décentralisée, ses modalités d'appui au développement ne se distinguent guère des autres coopérations. Pour les micro-appuis, elle est très semblable aux coopérations des ONG ; par ses modes de financement, elle se rapproche des projets et programmes bilatéraux et multilatéraux avec, pour particularité, d'agir sur un territoire donné, dans une plus grande proximité avec les populations.

Le domaine dans lequel elle peut avoir l'apport le plus utile et le plus original, à savoir l'appui institutionnel aux collectivités territoriales, reste encore largement à mettre en œuvre.

#### 3.3.1 Une écoute des habitants

La participation des habitants au choix des actions est toujours recherchée. De ce point de vue, la mise en place des collectivités locales est un atout pour l'écoute des partenaires maliens. Actuellement, c'est au cours de missions venues de France (ou de voyages réciproques) que les propositions d'actions sont identifiées. Le fait de s'inscrire dans un cadre de coopération publique facilite la prise en compte de suggestions venant d'un très large panel de groupes sociaux.

### 3.3.2 Une référence structurante, l'approche projet

L'approche projet est aujourd'hui largement mise en œuvre mais elle est loin d'être exclusive. L'envoi de matériels et fournitures reste une modalité importante de la coopération décentralisée.

#### La stratégie du conteneur<sup>86</sup>

Elle consiste en envoi de fournitures et matériels considérés comme utiles face à un dénuement présumé. Le contenu des caisses et conteneurs envoyés est très rarement adapté aux besoins des villageois. Le coût du transport est élevé. Les collectivités locales, pas plus que les comités de jumelage ne maîtrisent la logistique nécessaire à ce type d'envoi.

Sa pertinence est très douteuse dans le cadre d'une coopération décentralisée car :

- Elle ne met en œuvre aucun domaine d'appui spécifique que la coopération décentralisée peu apporter,
- Elle ne mobilise aucune compétence ici, pour améliorer une compétence chez le partenaire,
- Elle ne répond à aucun des objectifs de la collectivité locale au Mali, ni à un soutien au développement de sa circonscription.

La stratégie du conteneur est rejetée par les responsables maliens qui voient dans les envois une charge qu'ils ne veulent pas toujours dénoncer à leurs partenaires français de peur de briser une relation de confiance et amicale. « *On ne dit pas non à un ami qui vous donne quelque chose* ».

La stratégie du conteneur est celle de l'étape humanitaire.

#### L'approche projet, atouts et limites

La décentralisation au Mali n'a pas modifié le mode de relation entre collectivités partenaires. L'approche projet reste la référence.<sup>87</sup> Elle répond aux attentes des acteurs publics et privés, français et maliens.

- Pour les partenaires et acteurs français :
  - Les projets permettent de déterminer des actions à la mesure des ressources humaines et financières qu'ils peuvent mobiliser,
  - Les projets ont une dimension sociale directement perceptible et une réalisation matérielle identifiable. Ils sont a priori considérés comme bénéfiques puisqu'ils répondent à des demandes formulées par les populations,
  - Les projets font l'objet d'un ordre de priorité qui peut être discuté ; en dernier ressort, les collectivités françaises disposent d'une position d'arbitre pour financer ou non l'action.
- Pour les partenaires et acteurs maliens :
  - Les projets sont l'assurance de pouvoir bénéficier d'équipements financés,

---

86. Terme repris de « Évaluation des partenariats de coopération décentralisée des membres du groupe pays Sénégal et de leurs homologues sénégalais ».

87. À l'exception de quelques cas particuliers, notamment les coopérations entre régions, la coopération du département d'Ille et Vilaine, celle d'Essonne Sahel / Corens et celle de Maurepas... Ces collectivités ont élargi leurs appuis au renforcement institutionnel de leur partenaire.

- Les décisions de financement étant prises par l'extérieur, les conflits internes à la collectivité pour définir un ordre de priorité des actions sont réduits,
- Les collectivités françaises supportent la charge de l'élaboration des dossiers financiers.

L'approche projet contribue à la dynamique de développement. Elle valorise l'approche participative aux fins d'une meilleure adaptation des actions au contexte local et d'une appropriation des résultats par les populations. Elle met en œuvre toute une procédure de relations entre les partenaires depuis la formulation d'une action jusqu'à la décision finale d'engager ou non son financement, ce qui amène une continuité dans les contacts.

- Mais dans le cadre de la décentralisation, l'approche projet a des limites :
- Elle privilégie les réalisations sur le choix des modalités d'actions, l'action achevée sur les choix d'avenir,
  - Elle sous-estime les appuis à apporter à l'élaboration des plans de développement locaux et les articulations à construire entre ses différentes composantes,
  - Elle ne favorise pas l'insertion des actions dans ces plans, ni une appréciation des coûts récurrents que la collectivité locale aura à supporter par la suite,
  - Elle donne de facto aux partenaires français une place dominante dans la coopération – ils apportent savoir-faire et financement.

Conduite dans ce contexte, la coopération décentralisée :

- Se situe en parallèle à la décentralisation et aux collectivités locales, notamment des communes,
- Conduit des actions ponctuelles plus qu'elle n'est un soutien à la formalisation de politiques locales par le partenaire malien.

La configuration des dispositifs administratifs et techniques répond à une logique de projet mais ne permet pas de soutenir les collectivités locales dans leurs fonctions politiques. Pour satisfaire cette ambition, les collectivités partenaires doivent partager une vision commune des finalités poursuivies.

1. Sur le choix des actions : ont-elles pour objet de répondre au besoin du plus grand nombre, de toucher les groupes de population en situation les plus précaires, de prioriser des domaines qui ont un effet d'entraînement fort sur les dynamiques locales ?
2. Sur les motivations d'action : des collectivités françaises ayant plusieurs partenaires répartis dans plusieurs pays apportent des appuis identiques aux uns et aux autres.<sup>88</sup> On peut s'interroger dans ce cas sur le caractère prioritaire de l'action pour le partenaire malien.

Par rapport au développement local, l'approche projet masque des pans entiers de l'organisation de la société, pourtant déterminants pour soutenir son développement. Elle prend peu ou pas en considération :

- L'organisation des circuits économiques : origine des produits consommés localement et besoins de consommation courante, mode de distribution, ressources d'épargne et affectation des fonds collectés, niveau de compétence des producteurs locaux, opportunités de transformation des productions...

88. Par exemple, la Communauté urbaine de Lyon coopère avec les villes de Bamako, Ouagadougou et Lomé pour l'enlèvement des ordures ménagères.

- La complexité des dispositifs sociaux formels ou informels qui fonctionnent au sein de la société locale: répartition de la protection sociale entre la famille et les institutions officielles, raison et mode de la scolarisation des enfants (des jeunes filles notamment), place des handicapés dans la société, arbitrage des populations dans leur utilisation des institutions officielles de santé et leur recours aux tradipraticiens...
- Le fonctionnement des systèmes de pouvoir « modernes » ou issus de l'histoire: niveau de versement des impôts locaux par rapport aux versements des cotisations, modalités de gestion des ressources naturelles, gestion de l'espace...

L'emprise de ces composantes sur les dynamiques de développement est au moins comparable à celle des projets. Il est normal que les partenaires français ne les maîtrisent pas bien qu'elles aient une influence directe sur les relations de coopération. Aussi, une plus grande place est-elle à donner à ces questions dans les débats avec les partenaires maliens.

### 3.3.3 Les relations financières: solidarité et prudence

La gestion des ressources financières de la coopération décentralisée manifeste à la fois la volonté de solidarité des collectivités françaises et leur prudence suite « *aux déboires [qu'elles] ont connu* ».

*Des financements sans contrepartie*

À la différence des autres organisations qui financent des infrastructures locales – ONG, programmes de développement, programmes sectoriels – les collectivités françaises ne demandent pas en général de contreparties financières aux fonds qu'elles apportent, alors que ces autres instances demandent aux collectivités ou aux citoyens de supporter 20 % de la charge d'investissement, et parfois beaucoup plus.

Ce déséquilibre oriente vers la coopération décentralisée des demandes de financement que d'autres bailleurs de fonds pourraient satisfaire moyennant la mobilisation d'une contrepartie locale. Surtout, cette situation produit un effet pervers. Certaines collectivités maliennes, assurées des financements de la coopération décentralisée se préoccupent mollement de la collecte des impôts.

La situation est similaire, lorsque les fonds de la coopération décentralisée se substituent à la contrepartie financière que la commune doit mobiliser pour accéder aux fonds de l'Agence nationale pour les Investissements des collectivités territoriales (ANICT). Que la coopération décentralisée permette aux collectivités maliennes d'accéder à ces ressources est une démarche positive! Mais elle ne doit pas les conduire dans ce cas également, à renoncer à collecter l'impôt, ce qui se produit dans de nombreux cas.

Les rencontres avec les collectivités territoriales qui n'ont pas de coopération décentralisée montrent que leur taux de recouvrement des impôts est supérieur à celui de leurs collectivités voisines qui en ont une. On ne saurait tirer de conclusion du trop petit nombre de cas étudiés. Il n'en reste pas moins que la question de l'impact de la coopération décentralisée sur le niveau de collecte des impôts est centrale pour l'avenir de la décentralisation au Mali.<sup>89</sup>

89. Voir Annexe X: « Coopération décentralisée et collecte de l'impôt ».

### *Porter attention aux coûts récurrents*

Tout équipement génère des coûts de fonctionnement et d'entretien. La capacité du niveau local à supporter devrait être un élément dans la décision de les réaliser. Très souvent l'inexistence d'un service ou son trop faible niveau de prestation est l'unique déterminant du choix. Les collectivités n'anticipent pas les conditions qui permettent d'assurer la pérennité d'un investissement :

La composante financière.

Les collectivités (ou les associations) locales auront-elles les ressources suffisantes pour financer les coûts de fonctionnement? Un appui financier doit-il leur être apporté pour cela dans le temps? S'il se justifie, quelles modalités sont à mettre en œuvre?

La dimension sociale.

La prise en charge des coûts récurrents tient beaucoup à la manière dont les populations sont associées au choix, à la définition et au financement des actions. Que les populations suggèrent une action n'est pas synonyme de leur acceptation d'en supporter les charges ultérieures! En revanche, si elles participent financièrement à l'investissement initial, la prise en charge de ces coûts ne pose généralement pas de problèmes majeurs; dans la situation inverse, elle est particulièrement difficile.

Exemple de la corrélation entre participation des populations à la décision d'investissement et leur prise en charge des coûts récurrents.

Les CSCOM construits dans les communes de Bamako avec le concours financier de la ville d'Angers fonctionnent bien. La gestion des centres est assurée par les associations de santé communautaire (ASACO) qui préexistaient à leur construction et qui ont été régulièrement associées et informées du suivi des travaux.

Les plateaux sportifs (terrains de sport pour le handball, le basket, le volley), construits sur financement de la coopération angevine, sont dégradés, faute d'entretien. Les associations de quartier et les associations sportives, locales ou nationales, n'ont pas été associées à la définition des projets ni préparées à leur gestion. Aucune aujourd'hui ne veut supporter la charge de leur entretien.

### **Des circuits financiers empreints de méfiance**

Les trois types de dispositifs financiers portent la marque d'une méfiance, tout le moins d'une très grande prudence des collectivités françaises sur tout ce qui touche au domaine financier.

En ordonnant elles-mêmes les dépenses, exécutées par leur « représentation » sur le terrain, en transférant les fonds à une ONG ou un comité de jumelage, en versant les fonds sur des comptes privés sous signature des responsables locaux ou d'associations, les collectivités françaises se donnent les moyens de contrôler les flux financiers qu'elles alimentent.

Le principe d'unicité de caisse, similaire à celui qui existe en France, inquiète par ailleurs les collectivités françaises. Elles craignent qu'en raison d'un manque de liquidité, le Trésor public malien n'utilise les fonds des coopérations décentralisées pour financer des charges autres.<sup>90</sup>

90. Depuis plusieurs années, le gouvernement malien ne connaît plus cette situation (source Ministère des Finances malien et comptes nationaux).



Deux causes expliquent, à défaut de la justifier, cette méfiance.

- ❑ Les collectivités locales françaises sont tenues à une très grande rigueur dans la gestion de leurs propres ressources. Elles en savent les contraintes et souhaitent conserver la plus grande transparence.
- ❑ La gestion des institutions africaines est réputée peu fiable et de nombreuses collectivités françaises ont eu des « *expériences douloureuses* » quant à la conformité des engagements financiers avec ce qui était prévu. Aussi, optent-elles pour des circuits qu'elles estiment pouvoir mieux contrôler.

Les autorités maliennes, connaissent les réserves des bailleurs de fonds, y compris celles des collectivités françaises. Bien qu'insistant pour que les fonds à destination de toutes collectivités publiques soient versés sous forme d'aide budgétaire, elles ont instauré des procédures particulières pour améliorer la transparence financière des collectivités locales :

- ❑ Inscription au budget des collectivités de toutes leurs dépenses d'investissement,
- ❑ Possibilité pour les collectivités locales d'ouvrir un compte à leur nom dans une banque privée (après accord du ministre des Finances). La gestion de ce compte doit alors être faite selon les procédures de gestion publique : séparation de l'ordonnancement (par le responsable de l'exécutif) et de l'exécution de la dépense (par le trésorier payeur général).
- ❑ Ou versement sur le Fonds régional d'investissement des collectivités locales, géré par le Trésor. (Effet: application de conditions de décaissement similaires à celles de l'ANICT<sup>91</sup>)

Les coopérations décentralisées, sauf dans les quelques cas cités dans les chapitres précédents interviennent hors de ces normes. Les collectivités françaises transfèrent leur fonds vers le Mali en conformité avec la législation française mais sur place, en accord avec leur partenaire, n'appliquent pas avec la même rigueur la loi malienne.

### **3.4 VERS UN PARTENARIAT ÉQUILIBRÉ**

La recherche d'un partenariat équilibré se situe dans une tout autre dynamique que l'approche projet. Son point d'entrée n'est pas de palier un manque de ressources locales, toujours rares, a fortiori de prendre en charge ce que d'autres bailleurs de fonds ont refusé ou oublié de financer.<sup>92</sup> Il est de renforcer les processus de décisions internes aux sociétés pour construire une approche cohérente du développement, pour faciliter et organiser la vie quotidienne des habitants d'un territoire donné.

#### **3.4.1 Les attentes des collectivités maliennes**

Les collectivités maliennes attendent des appuis pour mieux assurer leur fonction politique. Elles ont non seulement un cruel besoin de ressources financières mais elles savent que leur reconnaissance par les populations passe par leurs capacités à :

- Agir au niveau de l'ensemble de leur espace territorial,

---

91. Voir annexe XII sur l'ANICT.

92. C'est le cas de puits et forages foncés avec l'appui de la coopération décentralisée sur des sites que les villageois avaient proposés à l'Unicef et que le programme de cette organisation n'avait pas retenus comme prioritaires.

- Fédérer les dynamismes locaux et contribuer au développement,
- Se constituer en interlocuteur des associations locales,
- Répondre aux « besoins du quotidien » de leur population,
- Prendre en compte l'existence et les demandes des groupes sociaux minoritaires,...

Aussi, les collectivités maliennes attendent-elles de la coopération décentralisée :

- Des financements pour réaliser les équipements qui leur incombent et répondre ainsi aux attentes des habitants,
- Des échanges et des appuis institutionnels en terme de :
  - Organisation des collectivités,
  - Rapport avec les citoyens,
  - Collecte et de suivi de l'information sur la situation de la commune,
  - Modalités de définition puis de mise en œuvre d'une (de) politique(s) municipale(s),
  - Mode de relation avec les services déconcentrés de l'État,
  - Compétences techniques pour remplir leur rôle de maître d'ouvrage.
- Une multiplication des échanges et une ouverture sur l'extérieur pour comprendre les évolutions qui les touchent.

Répondre à ces attentes change la nature des appuis à apporter. Avec la multiplication des échanges entre sociétés, l'appui institutionnel devient une composante pleine et entière de la coopération décentralisée ; les appuis techniques et financiers en sont des corollaires.

### **3.4.2 Prendre la mesure de la politique de décentralisation du Mali**

La place donnée aux appuis institutionnels dans le cadre de la coopération décentralisée est modeste. Ils viennent en complément des actions de solidarité et de développement ou s'orientent vers la construction du siège des collectivités. Ils prennent peu ou pas en compte le renforcement des capacités des collectivités à se doter d'une lecture de leur territoire, à faire émerger une notion de service public, à établir des politiques sectorielles... La question de l'augmentation à moyen terme des ressources de la collectivité malienne est très rarement évoquée. Elle fait exceptionnellement l'objet d'un débat et les actions envisagées dans ce domaine sont quasi-nulles.

La nature de ces appuis est d'abord politique avant d'être technique. Ils requièrent moins la mise en jeu de ressources financières que de ressources humaines, moins la mobilisation de ressources matérielles qu'un échange d'expériences. Si les collectivités de « petite taille » ont plus de difficulté à mettre en œuvre ces appuis, elles n'en sont pas exclues puisqu'elles ont leurs propres expériences à partager.

La faible importance donnée aux appuis institutionnels souligne que les collectivités françaises n'ont pas suffisamment pris la mesure des enjeux de la décentralisation au Mali. Cette sous-estimation porte concrètement sur trois domaines.

#### **Peu ou pas de prise en compte des dispositifs nationaux maliens de formation**

Le Mali a entrepris dès l'origine de la décentralisation un très gros effort de formation. Un programme spécifique, le « paquet minimum de renforcement des capacités », a été mis au point, que tous les organismes associés à la formation des élus et des secrétaires généraux

doivent adopter.<sup>93</sup> Une formation est également organisée pour les « centres de conseils communaux » (CCC) dans toutes les régions du pays.

Les coopérations décentralisées collaborent peu ou pas avec les institutions qui diffusent ces formations.

### Échange institutionnel et appui institutionnel, une confusion préjudiciable

Les visites réciproques favorisent les échanges entre responsables français et maliens. À l'occasion de ces visites, souvent élargies à des agents de l'éducation, de la santé, des membres de comités de jumelage, les responsables maliens s'informent des modalités de fonctionnement de leur collectivité partenaire, de son mode de relation avec les associations ou avec les autres niveaux de décentralisation...

L'intensification de ces échanges et leur personnalisation — accueil d'un secrétaire général d'assemblée pour quelques jours par exemple — permettent de débattre de points plus particuliers: l'organisation de la collectivité française, son mode de fonctionnement, la répartition des fonctions entre les services et entre les agents... Ces *échanges institutionnels* sont une spécificité de la coopération décentralisée qu'aucune autre ne peut offrir.

Ces modalités sont insuffisantes pour répondre aux collectivités maliennes qui attendent de leur partenaire qu'il apporte son expérience sur des sujets tels que :

- La manière dont il exécute les arbitrages entre ses différentes priorités,
- Les délégations de services publics qu'il négocie avec des acteurs privés,
- La mise en cohérence des différentes actions qu'il conduit...

Les collectivités françaises mettent peu en jeu ces compétences pour apporter *l'appui institutionnel* attendu par leur partenaire.

<p style="text-align: center;"><b>L'échange institutionnel entre collectivités locales</b></p> <p>L'échange institutionnel peut être défini comme des rencontres, des visites, des échanges d'expériences sur l'organisation et le fonctionnement d'un service ou d'un ensemble de services et plus généralement sur l'organisation et le fonctionnement d'une collectivité locale.</p>	<p style="text-align: center;"><b>L'appui institutionnel auprès d'une collectivité</b></p> <p>L'appui institutionnel peut être défini comme le renforcement d'une collectivité :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• dans sa capacité à établir et programmer des priorités réalistes en prenant en compte les contingences sociales, économiques, politiques et financières,</li><li>• dans ses compétences pour assurer la maîtrise d'ouvrage des équipements relevant de ses attributions,</li><li>• dans sa capacité à organiser et pérenniser les services collectifs nécessaires à améliorer des conditions de vie des populations.</li></ul>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

93. Exemple le PACR-M, soutenu par le FENU et le PNUD. L'annexe VIII donne quelques exemples de formations mises en œuvre par les instances maliennes.

En ne distinguant pas avec suffisamment d'acuité *échanges institutionnels* et *appuis institutionnels* les coopérations décentralisées donnent aux premiers une dimension politique qu'ils n'ont pas mais qui est incluse dans les seconds.

#### Des besoins d'appuis institutionnels pour des publics diversifiés.

- ❑ Distinguer responsabilité politique et compétences administratives

L'approche projet ne distingue pas le niveau de décision politique de la responsabilité technique. Elle fusionne les capacités que doit avoir un élu – arbitrage entre les priorités, négociation avec les différents niveaux de pouvoirs décentralisés et déconcentrés, gestion de l'espace de sa circonscription... – avec les compétences dont doit disposer un agent administratif – élaboration d'un cahier de charges, montage technique des dossiers, procédures d'appel d'offre... Pour que vive la décentralisation, il est important de distinguer ce qui relève de l'une et de l'autre fonction.

- ❑ Le renforcement des services techniques

Pour préparer et suivre le volet technique des réalisations, les collectivités maliennes disposent de plusieurs possibilités qui induisent des stratégies d'appui différenciées de la part des collectivités françaises.

Choix possibles pour les collectivités maliennes	Nature des appuis à apporter par les collectivités françaises
<p>Mettre en place des équipes techniques au niveau de leur circonscription.</p> <p>Remarque : Le niveau des ressources des collectivités maliennes exclut la généralisation de cette hypothèse</p>	<p>Contribuer à la formation technique des agents concernés.</p> <p>Remarque : Les agents ne sont pas nécessairement des fonctionnaires mais peuvent être des personnels d'entreprises privées, de bureaux d'études...</p>
<p>Installer au niveau intercommunal ou au niveau du cercle des équipes techniques au service de plusieurs communes et/ou du cercle.</p> <p>Remarque : C'est une perspective d'évolution des CCC envisagée par l'État.</p>	<p>Accompagner la mise en place des services intercommunaux : appui en organisation, matériel... et en formation de leurs techniciens.</p>
<p>Solliciter les services techniques de l'État déjà en place.</p>	<p>Accompagner les agents techniques de l'État à porter attention à répondre, dans les termes souhaités par les élus locaux, aux demandes qui leur sont adressées. Dans ce cas, l'objectif des appuis n'est pas d'améliorer des compétences techniques qu'ils ont déjà, mais de faciliter un changement de positionnement par rapport aux demandes locales.<sup>94</sup></p>

94. La France a connu une même situation après la loi de 1982.

Le choix entre les trois hypothèses présentées dans le tableau appartient aux collectivités maliennes. Il n'est pas nécessairement uniforme dans toutes les régions, ni pour toutes les compétences utiles.

### 3.4.3 Coopérer pour soutenir la décentralisation

L'expérience des collectivités françaises peut-être irremplaçable pour renforcer la décentralisation.

❑ Un appui pour l'élaboration des plans de développement communaux.

Ces plans construits à partir d'un diagnostic sur la situation de la collectivité dégagent les priorités pour une période de trois ans. Leur élaboration a été faite avec des moyens humains et financiers modestes. Leur contenu est plus une reprise d'éléments banals et un repérage des équipements manquants qu'un document d'analyse et de référence pour construire une perspective de développement à moyen terme.

Les collectivités locales françaises se sont pour la plupart peu intéressées à leur élaboration alors que la qualité de ce document est essentielle pour tracer les grandes lignes du développement local pour les prochaines années. Leur soutien plus actif est attendu à travers l'apport de leur expérience dans ce domaine.

❑ Un appui à la maîtrise d'ouvrage

Les CCC disposent rarement de toutes les compétences requises pour accompagner les collectivités locales. Les autorités centrales maliennes ont mené une politique de formation à leur intention ainsi que directement auprès des responsables des collectivités maliennes.

Les collectivités françaises ont un rôle à jouer à partir de leur expérience pour aider leur collectivité partenaire — et les CCC — à :

- Identifier toutes les étapes allant de la préparation de la décision de réaliser un équipement au fonctionnement en « vitesse de croisière » du service pour lequel il a été conçu,
- Apprécier pour chacune des étapes les responsabilités à assumer.

Si les collectivités maliennes n'expriment pas spontanément ces deux premières attentes, elles les confirment volontiers.

❑ Un appui à l'augmentation des ressources locales<sup>95</sup>

La demande d'appui sur ce point s'exprime de façon complexe.

- Toutes les institutions de développement et le Trésor malien connaissent les difficultés de la collecte des impôts; elles s'interrogent sur les modalités à mettre en place pour augmenter les taux de recouvrement.
- Les collectivités territoriales françaises sont pour un certain nombre d'entre elles, conscientes que « [leur] appui financier n'incite pas [leur] collectivité partenaire à collecter l'impôt ».
- Les collectivités maliennes pensent disposer de peu d'atouts pour accroître leurs ressources et attendent, sans conviction, une augmentation des transferts de l'État.

La faiblesse de leurs ressources questionnera à terme la crédibilité des collectivités maliennes.

95. Pour une meilleure appréhension de ce point, voir l'Annexe X « Coopération décentralisée et collecte de l'impôt ».

- ❑ Des dispositifs de collaboration entre coopération décentralisée et coopération bilatérale

Les relations entre la coopération bilatérale française et les coopérations décentralisées se sont renforcées depuis quelques années mais sont encore très concentrées autour des cofinancements et de l'échange d'information. Elles touchent peu ou pas à la mise en place de programmes partagés.

Les évolutions actuelles hésitent entre la volonté des collectivités locales de mener leur politique de coopération en pleine autonomie et un besoin de renforcement des collaborations avec la coopération bilatérale afin d'avoir une plus grande efficacité dans l'action.

Le dispositif technique d'appui à la région de Mopti présente de ce point de vue un caractère original. Il est porté communément par la coopération bilatérale et par la coopération du département d'Ille et Vilaine.<sup>96</sup> Avant même d'avoir donné sa pleine mesure, ce dispositif est très attendu non seulement par l'Assemblée régionale mais aussi par les collectivités de la région et les ONG nationales ou internationales présentes sur place.

Tous espèrent qu'il permettra :

- ❑ Une meilleure cohérence des actions au niveau local grâce à l'appui apporté à l'Assemblée régionale et au Gouvernorat.
- ❑ Une approche commune entre les programmes soutenus par la coopération bilatérale et les appuis apportés par la coopération décentralisée.

Ce qui ressort des attentes exprimées, c'est le besoin d'un rapprochement des institutions d'appui au niveau du terrain, une sorte de « guichet unique », et non une segmentation des appuis entre différentes structures.

### **3.5 DES DÉBATS À MENER**

Les éléments rassemblés permettent de valider un ensemble de points forts et aussi de faiblesses de la coopération décentralisée franco-malienne.

- ❑ Les points forts portent essentiellement sur la multiplicité des acteurs et ses corollaires : mise en place de dispositifs qui laissent une large place aux initiatives citoyennes, à la variété des actions, à l'intensité des relations humaines... La coopération décentralisée franco-malienne démontre la capacité de cette forme de coopération à mobiliser des citoyens et des institutions, en France et au Mali, au-delà des seuls acteurs a priori convaincus de l'intérêt d'une rencontre entre peuples de cultures différentes.
- ❑ Les points faibles concernent la prise en compte de la décentralisation et ses corollaires : dispositifs financiers, insertion des actions dans les plans locaux de développement, appui institutionnel... L'attente de la plupart des collectivités maliennes et des autorités nationales des deux pays est forte sur ce deuxième point.

Au terme de cette analyse, on peut distinguer deux grandes approches de la coopération décentralisée. Si la première est dominante aujourd'hui, la seconde est à renforcer parce qu'attendue par les collectivités maliennes.

---

96. Ce qui différencie ce dispositif de celui de Kayes qui est une antenne du SCAC.

□ La première approche vise à multiplier les échanges entre les personnes physiques et morales résidentes dans chacune des deux collectivités partenaires: chantiers de jeunes, mobilisation d'institutions et de personnels de santé, jumelage d'écoles, accueil réciproque de groupes d'artistes... Non seulement les collectivités françaises sont engagées mais les échanges concernent des institutions publiques ou privées, à caractère social et culturel...<sup>97</sup> « *La coopération est un moyen de rapprochement et de meilleure compréhension entre les peuples, de connaissance mutuelle* ». « *Elle engage les partenaires dans la durée qui permet de construire des relations de confiance et d'amitié* »...

Cette coopération place la solidarité au centre des relations. Elle est fondée sur une qualité de relations humaines, multiplie les champs d'actions, favorise l'autonomie des initiatives. Les actions sont caractérisées par une grande souplesse; elles ne visent pas une réalisation à but utilitaire; elles n'ont pas recours, sauf pour le domaine médical, à des compétences techniques sophistiquées. Leur montage financier, requérant souvent des volumes modestes, sollicite largement les acteurs eux-mêmes ou les organisations dont ils sont membres.<sup>98</sup> Ces relations sont le symbole d'une coopération partagée, où l'égalité entre partenaires est la plus grande, où la volonté de « travailler avec » est la plus éloignée du « travailler pour ».

Les collectivités françaises font la démonstration de leur capacité à mobiliser des acteurs divers pour alimenter cette dimension de la coopération.

□ La seconde approche a des visées opérationnelles de soutien au développement local et de renforcement des institutions. Ce qui compte, c'est l'efficacité des moyens mis en œuvre, c'est la réalisation d'actions ayant pour objet l'amélioration des conditions de vie des habitants de la collectivité territoriale au Mali.

Cette seconde approche dessine un objet particulier pour la coopération décentralisée, celui d'accompagner la transformation de l'organisation administrative et politique du pays. Dans ce sens, elle fait une large place à la réalisation d'investissements et au renforcement des services collectifs. Elle est fondée sur des relations institutionnelles et mobilise des financements importants.

Cette approche reste pour une large part à mettre en œuvre. Dans son aboutissement, elle dresse des objectifs ambitieux:

- Contribuer à instaurer une notion de service public;
- Soutenir le recouvrement des impôts et taxes locaux;
- Appuyer l'élaboration et la mise en œuvre de politiques locales: en direction des jeunes, des femmes, des artisans, de l'économie, pour l'aménagement de l'espace, la gestion des ressources naturelles, etc..

Il va de soi que ces deux approches ne sont jamais absolues, qu'elles sont souvent conjointes. Mais selon que la première ou la seconde domine, elle influe fortement la manière de concevoir les relations et de conduire les actions de coopération décentralisée.

---

97. C'est le cas de la coopération Angers / Bamako, Ille et Vilaine / Mopti, Smarves / Dioïla... Voir annexe IX « Exemples de coopérations multiples ».

98. C'est le cas par exemple pour les « voyages découvertes », financés en partie par les jeunes concernés; pour les expositions d'art où les produits exposés sont souvent en dépôt-vente, pour les échanges scolaires...

La réduction des écarts entre ces deux positions fait l'objet d'un débat dont les termes se sont clarifiés et dont l'intensité s'est amplifiée au fil de l'évaluation.

□ Les collectivités territoriales françaises, pour une part importante d'entre elles, marquent leur réserve, et même leur refus, de devenir les instruments de la politique bilatérale française dont l'un des objectifs est la réussite de la décentralisation au Mali. Cette réussite — qu'elle partage — a une dimension technique qu'elles acceptent de soutenir mais dont elles s'inquiètent que les états ne la transfèrent sur elles.

*« Est-ce aux collectivités françaises de se préoccuper du taux de recouvrement des impôts dans les collectivités maliennes ? » « Le renforcement institutionnel des collectivités partenaires est-il prioritaire par rapport aux appuis au développement ? »*

□ Les responsables de la très grande majorité des collectivités maliennes et des services centraux des états poussent vers un renforcement très significatif de l'appui institutionnel aux collectivités locales maliennes.

La décentralisation est effective aujourd'hui au Mali et la crédibilisation des collectivités est un enjeu majeur pour les décennies à venir. Tous les acteurs de coopération n'ont pas les mêmes compétences. Chacun est amené à mobiliser en priorité celles qu'il détient spécifiquement, sans pour autant aboutir à une segmentation rigide. Dans ce contexte, les collectivités françaises ont pleinement à apporter leur expérience, qu'elles seules peuvent mettre en œuvre.

L'atomisation des actions — des coopérations décentralisées mais aussi des autres acteurs — limite la contribution des collectivités maliennes au développement de leur territoire. Les appuyer pour définir des politiques cohérentes, pour l'élaboration de leur plan de développement... est un atout pour entretenir les dynamiques locales.

Il est normal que les différents niveaux de pouvoirs publics s'interpellent et conditionnent leurs collaborations techniques et financières à des objectifs partagés. Une définition plus claire des relations entre coopération décentralisée et coopération bilatérale est à construire.



## 4. TROISIÈME PARTIE PRÉCONISATIONS

### 4.1 CONTEXTE DES PRÉCONISATIONS

La décentralisation au Mali induit deux originalités dans l'approche du développement local.

- ❑ Elle promeut une prise en compte du territoire dans un contexte qui reste aujourd'hui dominé par les approches techniques et sectorielles,
- ❑ En dissociant les fonctions de maîtrise d'ouvrage et les fonctions de maîtrise d'œuvre, elle distingue la fonction politique de la fonction technique. À la première, ainsi réhabilitée au niveau local, revient la responsabilité de la décision d'engager ou non une action en trouvant les ressources financières nécessaires, à la seconde la bonne exécution des travaux.

La décision de mettre en œuvre un programme de création de centres de ressources<sup>99</sup> pour et par les collectivités territoriales au niveau des cercles va dans le même sens. Elle exprime la volonté des collectivités maliennes de se donner des moyens propres pour renforcer leur appui au développement local en concertation avec tous les acteurs locaux, sur la base d'un « projet de société ».

La coopération décentralisée peut être dans ce contexte, une coopération pertinente pour le développement local en même temps qu'un moyen de renforcement de la décentralisation.

Plus précisément, les résultats de l'évaluation font apparaître que les enjeux ne portent pas :

- ❑ Sur l'amélioration et le renforcement des relations humaines, déjà fournies et soutenues par une solide dynamique,
- ❑ Sur un accroissement des volumes financiers.

Ils sont d'abord d'ordre politique. Il convient d'améliorer, sur la base des acquis enregistrés, l'organisation et les dispositifs mis en œuvre, les démarches et processus d'actions et aussi l'accès à l'information et les relations entre coopération décentralisée et coopération bilatérale.

Dans cette perspective, 6 axes de travail sont proposés, constitutifs d'une plate-forme partagée entre États et collectivités territoriales, pour une coopération politique et technique d'appui à la décentralisation au Mali, appuyée sur des relations humaines sans lesquelles toute action de long terme serait vaine.

- Axe 1. « Information/Animation en France »
- Axe 2. « Renforcement institutionnel »
- Axe 3. « Construire la réciprocité »
- Axe 4. « Organiser des espaces de débats et de concertation nationale et territoriale »
- Axe 5. « Articulation coopération décentralisée/coopération bilatérale (et multilatérale) »
- Axe 6. « Animation au Mali et en France »

---

99. Voir Annexe XI, les fonctions et les thèmes de travail des centres de ressources.

## 4.2 AXES DES PRÉCONISATIONS

### 4.2.1 Axe 1. Information/Animation en France

#### *Objet*

Les collectivités françaises connaissent bien le contexte de la décentralisation au Mali: compétences des communes, faiblesse de leurs moyens humains et financiers... Elles ont cependant besoin d'une information plus précise

- Sur les mécanismes de la décentralisation et les modalités d'appui aux collectivités locales mises en place par les autorités centrales maliennes,
- Sur les initiatives qui structurent l'environnement institutionnel et technique de leurs partenaires,
- Sur les limites de la coopération décentralisée, surtout en terme de durabilité,
- Sur la fragilité à long terme d'une coopération qui ne met pas en débat les problèmes des partenaires du Nord, ni l'impact du modèle du Nord sur le Sud: relativité de l'idée de bien être social, de vie locale au Sud et au Nord...

La fonction d'information est essentielle pour sensibiliser les collectivités françaises et les acteurs de coopération aux conditions réelles de la décentralisation au Mali (axes 1.1 et 1.2). Mais elle est insuffisante pour engager des innovations que des collectivités seraient toutefois prêtes à engager (axe 1.3).

#### Axe 1.1 Produire de l'information pour la coopération décentralisée avec le Mali

#### *Modalités*

**Élaboration d'un guide de la coopération décentralisée.** Le public visé est composé de tous les acteurs de la coopération décentralisée: collectivités locales, comités de jumelage, opérateurs occasionnels, services publics associés..., éventuellement les mêmes organisations d'autres pays pour les intéresser à cette approche, sans exclure absolument un usage interne au Mali.

L'objectif de cet ouvrage étant d'apporter une information, il devrait avoir un contenu ouvert:

- Présenter non seulement les textes législatifs relatifs à la décentralisation mais aussi son origine, et surtout préciser les mécanismes d'appui aux collectivités locales mis en place par le Mali: modules de formation, dispositifs financiers et fiscaux, rôle des institutions de tutelle et d'accompagnement...
- Inclure des exemples et des résultats d'évaluation de coopération décentralisée et aussi des exemples de difficultés rencontrées, voire d'échecs (arrêt de coopération, investissements inutiles, tensions consécutives au choix d'une action).
- Rappeler la problématique sur laquelle s'est fondée la mise en place des centres de ressources et souligner leur intérêt pour le renforcement des communes.
- Souligner des analogies entre la décentralisation et les processus en cours dans le milieu des organisations professionnelles et des associations pour marquer que la première est une composante d'une dynamique qui touche l'ensemble du pays.

Enfin, le guide pourrait mentionner des exemples de coopérations décentralisées dans d'autres pays pour en montrer l'originalité et la richesse.

*Maître d'ouvrage*: Haut Conseil des collectivités ou AMM? ou autre? avec constitution d'un comité de pilotage incluant une représentation française.

### Axe 1.2 Diffuser et multiplier l'information au plus près des collectivités françaises

Le groupe pays animé par Cités Unies France est un espace d'information central. Son action est à renforcer mais cette mesure est insuffisante pour rediffuser le plus largement possible une information circonstanciée.

#### *Modalités*

- Diffusion du guide de la coopération décentralisée malien auprès des collectivités françaises et autres acteurs par le canal de leurs associations et des espaces régionaux de concertation (Lianes, Résacoop, Horizon Solidaire...),
- **Organisation de « voyages d'étude »** au Mali de collectivités françaises et d'organismes régionaux d'animation de la coopération décentralisée pour rencontrer les organismes maliens et étrangers directement concernés par la décentralisation: direction nationale des Collectivités territoriales ANICT, Trésor public, direction de la Coopération internationale, GTZ (coopération allemande), PAMORI (programme soutenu par le Canada), SNV (Agence néerlandaise)... Rédaction d'une note en retour et réunion régionale d'information à destination des collectivités françaises. (Nota: les collectivités françaises connaissent mal les actions des autres coopérations en direction des collectivités maliennes)

*Coordination en France*: Cités Unies;

*Coordination au Mali*: AMM ou Haut Conseil des Collectivités locales.

### Axe 1.3 Connaître la coopération décentralisée

#### *Modalités*

#### **Réaliser des évaluations régulières** pour:

- Renforcer et diffuser en France l'impact de la coopération décentralisée au Mali,
- Connaître et améliorer chaque coopération ainsi que le montre l'expérience de celles qui ont intégré cette dimension,
- Soutenir une culture de l'évaluation et passer d'une évaluation de projet à une évaluation de politique en allant au-delà d'une présentation de l'état des lieux (qui a fait quoi, comment, avec qui et autour de quoi).

Faute de mener des évaluations sur leur politique et l'impact de leur coopération, les collectivités locales mesurent l'utilité de leur appui aux comptes rendus faits par leurs interlocuteurs maliens et à leurs propres observations lors de leurs visites de terrain.<sup>100</sup> La réalisation régulière d'évaluation faciliterait un partage d'expériences entre collectivités françaises à partir d'un effort d'objectivation des résultats obtenus.

Les évaluations pourraient être soutenues par l'élaboration annuelle par chaque coopération d'un « état » de sa coopération (action, dispositif) par un regard familier mais extérieur (par

---

100. Les évaluations de coopérations décentralisées avec le Mali sont récentes. Sur la petite centaine de coopérations actives, moins d'une dizaine a fait l'objet d'une évaluation externe. Lors de visites au Mali ou en France, les temps d'évaluation interne sont réduits, les échanges entre partenaires étant essentiellement orientés sur les actions à engager.

un CCC, un bureau d'études, une ONG non impliquée dans la zone...). Une composante de ce travail pourrait être l'organisation d'un atelier<sup>101</sup> villageois, communal et au niveau du cercle afin de mieux affirmer la stratégie des acteurs locaux par rapport à la coopération et aux objectifs qu'ils poursuivent.

□ **Ouvrir une réflexion sur les appuis nécessaires à la dynamisation des activités économiques.** Pour pallier la faiblesse d'appuis dans ce domaine, une réflexion préalable est à engager qui pourrait être conduit sous l'égide de la CNCD et de Cités Unies France, associant sous forme d'un atelier des collectivités locales, des agences spécialisées dans le soutien aux activités économiques, des universitaires...

□ **Réaliser une étude spécifique sur les financements de la coopération décentralisée** afin de d'apprécier non seulement les volumes en jeu mais aussi les nombreux autres paramètres qui aujourd'hui sont inconnus.

- Origine des fonds mobilisés par les institutions publiques (y compris ministères de la Jeunesse et des Sports, de la Santé, du Travail...) mais aussi collectés sous forme de dons, produits des manifestations de solidarité, d'aides bénévoles, d'organisations d'éducation populaire...
- Affectation des ressources par grande masse:
  - Investissements, appuis au fonctionnement de services publics, transport de matériels et matériaux et « logistique internationale », coûts de gestion de la coopération...
  - Par nature de dépenses : écoles, environnement, hydraulique, formation d'adultes...
  - Par instance gestionnaire des fonds au Mali : collectivités publiques, comités de jumelage, opérateurs...
- Circuits de transfert des fonds au Mali et conditions de leur engagement (caisse d'avance, contrôle a priori ou a posteriori...)
- Niveau des contreparties financières des collectivités maliennes, apportées par les habitants, les migrants, les associations de producteurs, villageoises, de quartier, mobilisées par un mécène...

Ce travail d'étude pourrait être mené sous l'autorité conjointe du ministère des Affaires étrangères (CNCD/bureau de la Coopération décentralisée) et du « Groupe Mali » animé par Cités Unies France, en relation avec les autorités maliennes centrales et décentralisées. Sa réalisation pourrait être confiée à une équipe disposant d'une connaissance de la coopération décentralisée – notamment des circuits financiers et des organisations qui la font vivre – de préférence à une structure aux compétences exclusivement financières.

#### **4.2.2 Axe 2. Renforcement institutionnel**

##### **Axe 2.1 Renforcer les bases juridiques de la relation entre partenaires pour améliorer l'efficacité de la coopération**

###### *Objet*

Débatte de façon régulière des objectifs de la coopération décentralisée entre partenaires et avec les acteurs associés.

---

101. Auquel tout acteur concerné, non concerné, favorable, critique pourrait participer.

Les chartes (ou protocole ou convention cadre) fondatrices des coopérations définissent les ambitions partagées — en cela, toutes les coopérations devraient en signer une — mais elles ne définissent ni comment la coopération est mise en œuvre ni n'ont de caractère contractuel. Elles sont à compléter par des conventions opérationnelles dont la préparation est un moment privilégié pour :

- Faire le bilan entre partenaires de la période écoulée,
- Débattre des objectifs poursuivis sur la période à venir,
- Préciser les apports de chacun.

#### Modalités

- ❑ Élaboration et **révision régulière des conventions opérationnelles** (tous les 2 ou 3 ans) afin de définir des objectifs à atteindre et identifier les apports de chaque partenaire.
- ❑ Encourager la signature de conventions entre les comités de jumelage maliens, lorsqu'ils existent, et les collectivités maliennes; de même entre les collectivités locales françaises et tout opérateur qu'elles soutiennent.
- ❑ Tout organisme, associé à une coopération décentralisée, devrait formellement approuver la charte générale unissant les deux partenaires ou collectivités.

### Axe 2.2 Amélioration des dispositifs d'appui technique et financier

#### Objet

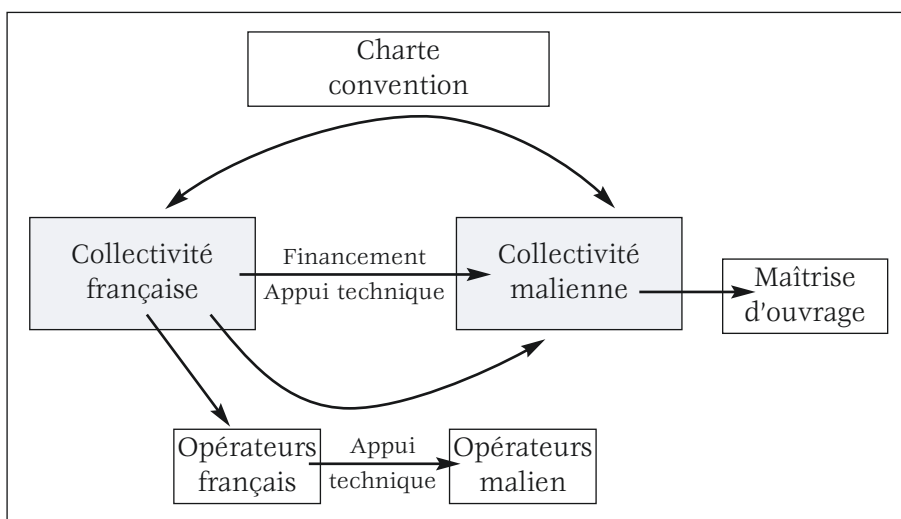
Renforcer la capacité à la maîtrise d'ouvrage des collectivités maliennes.

#### Modalités

Deux axes de travail sont à mettre en œuvre.

- ❑ **Un recours accru aux compétences maliennes** (CCC, programmes sectoriels, services techniques, bureaux privés...) pour apporter aux collectivités les prestations dont elles ont besoin dans leur fonction de maîtrise d'ouvrage. (Cf. schéma ci-dessous)

Présentation schématique de l'organisation d'un dispositif technique valorisant les compétences maliennes.



L'appui apporté par des opérateurs techniques français devrait être prioritairement orienté vers les institutions techniques maliennes, en charge d'appuyer les collectivités maliennes dans leur fonction de maître d'ouvrage.

**❑ Une mise en conformité des dispositifs financiers avec ceux prévus par les institutions maliennes.**

Organiser une **concertation entre les collectivités françaises et les autorités maliennes** pour passer des dispositifs actuels vers les dispositifs légaux maliens. Ce travail pourrait être précédé d'une étude comparant l'efficacité des modes de contrôle internes au Trésor malien et les modes de contrôle actuellement appliqués par les collectivités françaises sur les fonds de la coopération décentralisée.

*Nota: Il ne s'agit pas ici de proposer un contournement des dispositifs prévus par le Mali. Mais sans un travail d'information et de mise en place d'un dispositif qui ait la confiance des collectivités françaises, il y a un risque d'affaiblissement de leurs financements.*

Les cofinancements du MAE pourraient être attribués par la suite si les procédures ainsi arrêtées sont respectées.

### Axe 2.3 Aider les collectivités maliennes à formuler et conduire leur stratégie

#### Objet

Les collectivités maliennes mesurent mal le poids qu'elles peuvent avoir dans leur rapport avec leur partenaire français pour définir communément une stratégie de coopération. Inversement, les collectivités françaises tireraient profit d'une plus grande implication de leur partenaire dans l'organisation de leurs relations.

#### Proposition

Pour répondre à cet objet, les collectivités françaises ont un appui à apporter,

- ❑ Aux collectivités maliennes pour formuler leur stratégie de développement et leur rôle d'institution publique en concertation avec les autres acteurs du développement local: organisations professionnelles, associations, groupements féminins... pour parvenir ensuite à des accords négociés avec les partenaires extérieurs (maliens et étrangers),
- ❑ Pour ouvrir un « débat citoyen » sur l'identification des richesses qui sont produites, qui circulent et sont utilisées/valorisées hors du champ du développement (circuits socio-familiaux, culturels, religieux; investissement immobilier, entreprises licites et commerce illicite; investissement extérieur...).

Le débat citoyen permettrait de reposer, sur des bases plus claires, la question de la fiscalité locale, de la mobilisation des ressources propres, des alliances nécessaires entre élus-populations et entrepreneurs, des arbitrages entre intérêts publics et privés...

- ❑ Pour contribuer à une réflexion partagée sur l'enjeu de durabilité au Sud et au Nord.

#### Modalités

- ❑ Mobiliser les compétences collectivités françaises,
  - Aider les collectivités maliennes à passer d'une logique de projet finançable à une logique de services publics à destination de leurs citoyens; passer de la question « *qu'est-ce qui manque* » à la question « **que veut-on faire et pour quel objectif?** »
  - **Contribuer à l'élaboration du plan de développement territorial** de leur partenaire malien, à partir de leur expérience d'anticipation des besoins et pour

construire son volet ressources. Les plans de développement communaux restent très imprécis, parfois muets, sur les ressources mobilisables au niveau local, indiquant l'absence d'une projection dans le temps d'accroissement des recettes publiques.

☐ Renforcer les échanges et la formation

- Organiser des échanges élargis d'expériences réunissant ensemble collectivités locales et acteurs concernés sur la manière dont les uns et les autres structurent leurs relations, définissent leurs champs d'actions, associent ou non leurs compétences...
- **Passer de l'échange institutionnel à l'appui institutionnel**, débattre des modalités d'élaboration des politiques locales (politique sociale, en direction des jeunes, sportive, de promotion des femmes, d'incitation économique...).
- Contribuer à la **formation d'animateurs de développement local** et informer les techniciens sur les fonctions, tâches et responsabilités nouvelles qui leur reviennent suite à la redistribution des responsabilités provoquée par la décentralisation.

☐ Des appuis aux centres de ressources

Afin qu'ils répondent aux attentes des collectivités maliennes qui ont besoin :

- D'une meilleure connaissance de leur territoire dans son environnement économique et politique,
- De définir un « projet de société » et un projet de développement nécessaire pour y parvenir,
- D'associer leurs citoyens à toutes les questions importantes qui engagent la responsabilité et l'avenir de la collectivité,
- Des connaissances nécessaires à la mise en œuvre des actions décidées,
- De parvenir à des accords de partenariat et de collaboration avec les acteurs internes et externes à la collectivité.

Afin qu'ils rendent accessibles aux autres acteurs locaux l'information sur les référents techniques des équipements réalisés et les méthodes d'actions mises en œuvre par la coopération décentralisée.

## Axe 2.4 Renforcement des services techniques

### *Objet*

Les collectivités locales maliennes ont besoin de pouvoir accéder à des services techniques, dont elles ne disposent pas. La manière de les accompagner dépend du niveau où sont (seront) installés ces services.

- Pour les services existant au niveau local (uniquement dans les grandes villes), l'accompagnement à mettre en place porte sur leur organisation et sur la formation technique des personnels (très peu qualifiés dans leur grande majorité).
- Si ce sont les services techniques nationaux qui sont sollicités pour intervenir au niveau des communes, les appuis concernent l'organisation de leurs relations avec les collectivités locales et une formation culturelle pour se mettre au service de ces dernières.

### *Proposition*

Accompagner la formation des personnels techniques en accord avec les municipalités, les cercles, les régions et l'État.

#### *Modalités*

- Contribuer à la définition d'un cahier de charge des services techniques au niveau local.
- Former et éventuellement accompagner par des visites à des agents en France qui ont connu la même situation, les techniciens pour que dans leur comportement et attitude, ils travaillent à partir de demandes des responsables locaux.

### **4.2.3 Axe 3. Construire la réciprocité**

#### *Objet*

Pour que la réciprocité prenne place dans la coopération, des étapes préliminaires sont à franchir. Aujourd'hui, son contenu est en général laissé à l'initiative des Maliens; les collectivités françaises et les associations de solidarité ont plus à s'impliquer dans la définition des actions « en retour ». Toute action en ce sens nécessite que l'on fonde cette idée sur des bases clarifiées.

#### *Modalités*

- Organiser un débat sur les réserves** qui conduisent les uns et les autres à promouvoir la réciprocité tout en étant réticent à la concrétiser quand l'opportunité se présente.
- Identifier avec les partenaires maliens des domaines où la réciprocité est possible.

*Maître d'ouvrage*: Associations de collectivités, espaces régionaux de concertation.

### **4.2.4 Axe 4. Organiser des espaces de débats et de concertation nationale et territoriale**

#### **Axe 4.1 Concertations nationales**

#### *Objet*

- Les finalités de la coopération décentralisée font l'objet de débats entre collectivités françaises et maliennes, entre collectivités et États. Des équilibres sont à trouver, leur rôle étant différent.
- Les coopérations entre les niveaux de décentralisation sont à explorer pour faire vivre et légitimer chacune et pour encourager leur articulation.
- Tout en consolidant les relations directes entre partenaires, des horizons plus larges sont à ouvrir à partir d'un partage d'expériences.

Ces considérations conduisent à proposer un large débat sur la coopération décentralisée franco-malienne dont la présente évaluation est un des maillons.

#### *Modalités*

- Organisation d'un forum d'échanges ou de « rencontres de la coopération décentralisée franco-malienne »**, associant collectivités et État des deux pays »<sup>102</sup> afin de faire le bilan des points de vue, de les débattre, de favoriser une dynamique de partage d'expériences entre les différents acteurs.
- Réalisation d'un **bilan évaluation de l'impact de la coopération décentralisée en France par une équipe malienne** composée d'élus et citoyens et l'identification des

---

102. Des Rencontres ont déjà eu lieu, en 1974, soit il y a près de 10 ans.



questions et problèmes auxquels les instances maliennes pourraient éventuellement contribuer à chercher des solutions.

Une telle perspective, jamais encore réalisée, permettrait d'alimenter de façon plus égalitaire les débats sur la coopération décentralisée avec un éclairage original.

#### Axe 4.2 Concertations régionales

*Objet :*

❑ Le niveau pertinent pour conduire certaines actions dépasse le niveau communal : formation des techniciens et des élus, relations entre communes et associations intervillageoises, interventions intercommunales, articulation entre coopération visant des villages et des coopérations visant des communes...

Les responsables maliens ont déjà engagé une réflexion sur ce thème.

❑ Au sein d'une même zone au Mali, les procédures d'appui des collectivités françaises ne peuvent être trop disparates. Une cohérence est à trouver afin qu'une collectivité malienne ne se soit pas amoindrie par rapport à sa voisine.

❑ Dans les quelques cas où il y a concertation entre des collectivités françaises impliquées sur un même territoire au Mali, leur rencontre joue un rôle important dans l'évolution de leur pratique de coopération. Le « Groupe pays Mali » s'est peu saisi de cette approche, bien qu'il ne l'exclue pas, ses thèmes de travail couvrant des questions concernant l'ensemble du territoire.

*Modalités*

❑ **Appuyer la mise en place ou le renforcement d'espaces de formation** au niveau des régions ou des cercles à destination des élus et des responsables administratifs des collectivités maliennes.

❑ Prendre en compte la dimension des actions intercommunales dans les appuis techniques, financiers, d'échanges humains.

❑ **Organiser des visites croisées** entre coopérations décentralisées pour nourrir leurs actions et méthodes de travail.

- En France, rencontres par les Maliens en visite d'autres coopérations et acteurs que ceux de leur collectivité partenaire.
- De même au Mali pour les visiteurs français (avec rencontre des autres niveaux de décentralisation, supérieur ou inférieur).

*Maître d'ouvrage*

Groupe pays Mali ou une collectivité déjà fortement présente sur une zone.

Mais préférence pourrait être donnée,

- Aux associations locales membres de l'AMM pour les aspects de formation.
- Aux centres de ressources, là où ils existent pour l'organisation des « visites croisées » au Mali.

#### Axe 4.3 Des fonds régionalisés

Corollaire des concertations, et à l'articulation avec l'axe 5 suivant (articulation coopération décentralisée/coopération bilatérale), les cofinancements apportés aux coopérations décentralisées pourraient être consolidés au niveau de chacune des régions du Mali (à

l'image du PADL-To). Un tel dispositif reste à étudier, notamment pour la répartition des financements entre les actions concernant plusieurs coopérations décentralisées et les financements ouverts pour chacune d'entre elle. Mais ce dispositif offre l'avantage :

- De prendre en compte les actions intercommunales,
- De ne pas totalement exclure du bénéfice de la coopération décentralisée des collectivités maliennes sans partenariat, cette situation créant entre elles des disparités,
- De favoriser l'échange d'expériences entre les différentes collectivités travaillant dans une même région et entre les différents niveaux de décentralisation.

#### **4.2.5 Axe 5. Articulation coopération décentralisée/coopération bilatérale (et multilatérale)**

*Objet*

Les relations entre les coopérations décentralisées et bilatérales se sont singulièrement développées depuis une dizaine d'années. Elles se nouent sur deux points précis : l'échange d'informations et les cofinancements du MAE. L'amélioration des relations n'a cependant pas conduit à une intensification des collaborations.

Les propositions suivantes visent à renouveler les attitudes réciproques et à identifier des espaces de collaboration dans le respect des compétences de chacun. Elles sont construites autour de trois axes.

##### **☐ Renforcer les dynamiques de décentralisation au Mali**

- Organiser une synergie entre les appuis apportés à la déconcentration et à la décentralisation.
- Apporter un appui aux institutions de représentation des collectivités locales.

##### **☐ Améliorer les relations financières**

- Articuler les ressources apportées par les coopérations bilatérale et multilatérale et celles mobilisées par la coopération décentralisée afin de financer des investissements pour les communes, les cercles, les régions.
- Contractualiser les relations entre coopérations décentralisées et bilatérales.

##### **☐ Contribuer à renforcer les collectivités maliennes par une fiscalité adaptée**

#### **Axe 5.1 Renforcer les dynamiques de décentralisation**

*Objet*

La déconcentration est évoquée par les autorités maliennes mais non encore effective. Les responsables élus des collectivités locales n'ont pas d'interlocuteurs habilités à négocier avec eux et mandatés pour engager des actions qui concernent à la fois l'État et les collectivités locales. Les représentants de l'État en région agissent dans le cadre de la tutelle qui leur est confiée, non dans un cadre de partenariat entre les différents niveaux de pouvoir. Pour pallier les difficultés liées à cette situation, la coopération bilatérale pourrait, après arrêt d'un programme négocié avec les autorités maliennes, contribuer à favoriser une dynamique de déconcentration.

Modalités

Appui relevant de la coopération bilatérale	Appui relevant de la coopération décentralisée
<b>Un appui à la déconcentration et à la décentralisation</b>	
<p>Appui à la déconcentration par :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Un renforcement des compétences des administrations déconcentrées</li> <li>• Un appui à l'élaboration d'outils d'aide à la décision pour les niveaux déconcentrés de l'État</li> <li>• Un appui spécifique aux coopérations qui participeraient à l'effort de formation des agents techniques de l'État</li> </ul>	<p>Incitation à la prise en compte des programmes financés par la coopération bilatérale</p>

La consolidation des représentations des collectivités maliennes va dans le même sens

Appui relevant de la coopération bilatérale	Appui relevant de la coopération décentralisée
<b>Renforcer les institutions de représentation des collectivités locales</b>	
<p>Appui au renforcement de l'AMM et du Haut Conseil des Collectivités territoriales</p> <p>La structuration de ces deux institutions et une condition de la réussite de la politique de la décentralisation du Mali. Pour qu'elles puissent pleinement jouer leur rôle de porte-parole des collectivités locales, le renforcement de leurs moyens est indispensable, coût que les collectivités maliennes et les coopérations décentralisées ne peuvent prendre en charge. Le nouveau programme d'appui à l'AMM en cours de préparation devrait apporter en partie réponse à ce point.</p>	<p>Soutien aux centres ressources mis en place au niveau des cercles.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Abondement en informations</li> <li>• Utilisation de leurs services</li> <li>• Soutien à leur fonctionnement (éventuellement par un pourcentage pris sur chaque action financée)</li> </ul>

Axe 5.2 Améliorer les relations financières

Objet

Les coopérations bilatérale et multilatérale n'ont ni compétence, ni vocation à travailler avec les collectivités locales et plus généralement avec les acteurs de terrain maliens. Elles le font à la marge, sans avoir les moyens d'investir ce champ pourtant essentiel pour le

développement local et le renforcement de la décentralisation. En revanche, elles disposent de ressources financières importantes dans le cadre de leurs programmes sectoriels.

Une articulation est envisageable entre ces deux coopérations, suggérée par plusieurs d'entre elles<sup>103</sup> sur le principe suivant: **les collectivités territoriales françaises pourraient mobiliser l'essentiel de leur financement propre à l'appui institutionnel, les investissements étant alors financés par des fonds apportés par les coopérations bi- et multilatérales.**

La condition pour que ce dispositif fonctionne est un allègement des procédures d'accès à ces financements.

*Modalités*

Appui relevant de la coopération bilatérale	Appui relevant de la coopération décentralisée
<b>Articulation des ressources des coopérations bilatérale et décentralisée</b>	
<p>Mise à disposition de financement pour des investissements collectifs ou publics sur démarche conjointe des collectivités partenaires, française et malienne:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Par le canal de fonds souples spécifiques,</li> <li>• Par le canal de l'ANICT...</li> </ul>	<p>Affectation des ressources dont disposent les collectivités locales à l'appui institutionnel pour:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La formation</li> <li>• L'appui à la formalisation de politiques locales</li> <li>• Le soutien aux organisations issues de la société civile (associations de handicapés, d'enseignants...)</li> <li>• La révision des PDC et consolidation de leur contenu...</li> </ul>

Ce dispositif prendrait toute sa force s'il était situé au plus près des collectivités locales. Afin de ne pas concourir à une inflation institutionnelle, les fonds accessibles aux collectivités territoriales pourraient :

- Transiter par les délégations régionales de l'ANICT dans le cadre d'un renforcement de celles-ci, que la coopération bilatérale pourrait appuyer si telle était la politique malienne,
- Être mis à disposition dans le cadre des fonds régionalisés. (cf. axe 4.3).

**Contractualiser les relations entre coopérations décentralisées et bilatérales**

Les relations financières entre coopération décentralisée et coopération bilatérale, et plus généralement l'ensemble de leurs relations, sont fondées sur l'approche-projet. Au-delà de

103. Notamment l'Union européenne et l'AFD, en adaptant aux conditions actuelles son expérience dans le PADL avec les régions Rhône-Alpes et de Tombouctou.

l'ambition commune d'appuyer la décentralisation au Mali, elles ne mentionnent pas d'objectifs politiques. Une évolution significative serait de passer de la pratique actuelle de versement d'une subvention sur projet d'une collectivité territoriale, à la définition d'objectifs communs établis dans un cadre contractuel.

Cette évolution modifiera profondément les relations entre les deux modes de coopération.

- Elle permettra une meilleure articulation entre les actions sectorielles des programmes bilatéraux et les approches territoriales des collectivités locales.
- Elle réduira les risques d'instrumentalisation que redoutent les collectivités locales en leur donnant place dans le débat sur les objectifs poursuivis.

Dans le cadre de cette contractualisation sur les cofinancements deux mesures complémentaires pourraient être prises :

□ Mise en place de **mesures particulières**, financières notamment, pour appuyer les actions des collectivités françaises qui **contribuent directement au renforcement des capacités des collectivités maliennes**. Ces mesures pourraient être mises en œuvre pour la réalisation d'actions comme la formation des élus communaux d'un même cercle, l'ajustement des plans communaux de développement, la constitution des rôles pour la collecte des impôts locaux... et plus généralement toutes actions dont l'objet est la consolidation des dispositifs de décentralisation. Le bénéfice de ces mesures pourrait être limité aux actions qui ont besoin d'un appui sur le moyen terme mais qui, par absence de lisibilité pour les citoyens en France, manque d'un soutien durable par les collectivités françaises.

□ Introduction de **règles pour les cofinancements** de MAE. Ces règles ne relèvent pas d'une volonté de contrôler l'opportunité des actions mais visent à « tonifier » les coopérations décentralisées. Elles résultent des préconisations énoncées précédemment et pourraient être mises comme « conditions » pour l'ouverture d'un cofinancement.

- Réactualisation des conventions entre les partenaires (avec écoulement d'un délai maximum depuis la dernière signature, par exemple 4 ans); explicitation des objectifs à atteindre.
- Respect du contexte légal malien, tant en terme de répartition des équipements que de montage financier (notamment précision de la participation financière de la collectivité malienne),
- Priorité accordée aux actions menées dans un cadre concerté :
  - entre plusieurs collectivités,
  - entre collectivités et acteurs de la société civile.

On ne saurait terminer ce point sur la contractualisation entre coopération décentralisée et coopération bilatérale sans rappeler l'importance d'une information plus intense sur les programmes d'actions soutenus par la coopération bilatérale. Les coopérations décentralisées en connaissent parfois l'existence par la documentation disponible, mais ne connaissent pas leurs modalités de fonctionnement, ni précisément leurs lieux d'application. On peut imaginer que dans l'avenir, les collectivités françaises impliquées au Mali soient consultées voire associées, avec leur collectivité partenaire malienne, à l'élaboration de ces programmes.

### Axe 5.3 Renforcer les collectivités maliennes par une fiscalité adaptée

Appui relevant de la coopération bilatérale	Appui relevant de la coopération décentralisée
<b>Un appui commun sur la fiscalité locale pour susciter un accroissement du taux de recouvrement des impôts locaux</b>	
<p>Appui au Trésor pour déterminer ce que pourrait être une fiscalité locale (en distinguant les différents niveaux de décentralisation).<sup>104</sup></p> <p>Note: La construction d'une base fiscale unique pour l'ensemble des collectivités n'est pas nécessairement la meilleure des solutions. Son adaptation aux contingences locales est peut-être une obligation pour que les citoyens acceptent de s'acquitter de l'impôt.<sup>105</sup></p>	<p>Apport de l'expérience des collectivités françaises à leur partenaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sur leur politique fiscale,</li> <li>• Pour identifier les effets positifs et les effets pervers des choix exécutés,</li> <li>• Pour se doter d'une doctrine afin de faire remonter au niveau central leurs options dans ce domaine.</li> </ul> <p>Participation financière de la collectivité partenaire pour tout investissement bénéficiant d'une contribution de la coopération décentralisée dans le maintenir et accroître le niveau de collecte des impôts.</p>

#### 4.2.6 Axe 6. « Animation au Mali »

Une partie importante des préconisations précédentes dépend de la capacité des collectivités locales à s'engager dans la mise en place de dispositifs structurants, de formation, d'appui institutionnel.

La mise en place d'un espace d'animation au Mali permettra de suivre les évolutions pour adapter la coopération décentralisée aux besoins du pays. Aujourd'hui, le pays est dépourvu d'un lieu qui alimente la réflexion sur cette forme de coopération, conseille ses acteurs, attire leur attention sur le contexte dans lequel elle est conduite.

L'usage est de proposer de créer un espace pour traiter d'une question nouvelle. La proposition ici est de l'insérer dans une institution existante,

- Proche des collectivités maliennes, proche aussi des questions qui concernent leurs relations internationales (donc en prise avec l'État),
- Où existe une équipe afin que la fonction d'animation ne soit pas isolée des autres débats concernant la décentralisation,
- Un lieu neutre entre les différents niveaux de décentralisation.

104. Pour des raisons historiques, le terme d'impôt est porteur d'une connotation très négative. Il pourrait, au moins au niveau local, lui être substitué celui de « contribution au développement ».

105. De très nombreux exemples ont été donnés à l'équipe d'évaluation au cours de la mission. Cette question ne faisant pas partie de son mandat, elles n'ont pas été rapportées dans le présent rapport.

Afin de lui conserver un dynamisme dans le temps, il est opportun que la fonction d'animation soit partagée entre plusieurs personnes, qui pourraient par ailleurs avoir d'autres charges à temps partiel, toujours liées à la décentralisation. Elles travailleraient sous l'autorité du responsable de l'institution de rattachement.

Son orientation politique pourrait être définie par un conseil rassemblant les différentes instances impliquées dans la coopération décentralisée : DNCT, DCI, AMM, Haut Conseil des collectivités territoriales...

Pour alimenter le centre d'animation, une liaison étroite avec les centres de ressources est nécessaire.

L'installation de l'espace de suivi de la coopération décentralisée aurait pu être proposée en France plutôt qu'au Mali. En raison même de son objet, il est plus pertinent de le rapprocher des lieux où son action doit se déployer. Des appuis pour son fonctionnement seront à mettre en place : organisation du travail, préparation de modules de formation, capitalisation des informations des centres de ressources, négociation de dispositifs financiers... Il conviendra de les prévoir lors de son lancement.

La proposition d'installation au Mali de l'espace d'animation n'exclut pas le besoin d'un relais en France qui assure un appui méthodologique et technique si nécessaire. Le choix de ce lieu est à faire entre les différentes institutions françaises concernées.

L'appui à la collectivité partenaire passe par une implication directe, sans intermédiaire, de la collectivité française, même si dans un second temps elle fait appel au concours de tiers opérateurs. L'appui au développement local peut être conduit en revanche sur la base d'initiatives diverses, acteurs sociaux, économiques, de santé... Des collectivités françaises ont déjà établi une clarification institutionnelle en distinguant les actions qui sont incluses dans leur propre champ de coopération, pour lesquelles elles assument une responsabilité directe, qu'elles gèrent en leur sein, et les actions qui sont menées par des acteurs divers, regroupés ou non dans un comité de jumelage.

Cette double entrée permet également de distinguer dans les financements,

- Ceux qui sont à destination de l'institution collectivité locale pour des appuis à l'amélioration de son fonctionnement ou à ses investissements,
- Ceux dont l'objet est de soutenir des initiatives des groupes et associations locales, à caractère social, culturel ou économique.

Si l'analyse conduit à distinguer ces deux formes de coopération, elles ne sont pas à opposer. L'appui institutionnel ne peut être mis en œuvre et pérennisé sans s'appuyer sur un faisceau de relations humaines. Sans cette assise, les collectivités éprouveront peu d'intérêt à maintenir dans le temps cette dimension de la coopération.

La mise en œuvre des préconisations dépend très largement de la volonté politique des États, des collectivités territoriales françaises et aussi des collectivités territoriales maliennes plus que d'une mobilisation financière importante. Il s'agit moins de vouloir améliorer l'efficacité des projets, renforcer les dispositifs en place, multiplier les actions que d'entrer dans une ère qui permette aux collectivités maliennes de prendre en charge la plénitude de leur responsabilité et, en collaboration avec les acteurs locaux, d'élaborer un projet de société original, spécifique, auquel contribueraient les partenaires français. Les dispositifs techniques et financiers sont à faire évoluer pour répondre à ces perspectives.





**LISTE DES ABRÉVIATIONS**

ACIM	Amis d'un Coin de l'Inde... et de Monde
AFD	Agence française de développement
AFVP	Association française des Volontaires du progrès
AIMF	Association internationale des maires francophones
AIVM	Association Ille et Vilaine/Mopti
AJCRPD	Association de jumelage Coordination Rennes/Plateau Dogon
AJPDR	Association de jumelage Plateau Dogon Rennes
AMM	Association des municipalités du Mali
ANICT	Agence nationale pour l'investissement des collectivités locales
APE	Association des parents d'élèves
ASACO	Association pour la santé communautaire
BDM	Banque du Mali
BNDA	Banque nationale pour le développement agricole
CCC	Centre de conseil communal
CECI	Centre canadien pour l'étude et la coopération internationale
CED	Centre d'éducation pour le développement
CEFP	Centre d'échange et de formation pratique
CIEDEL	Centre international d'études pour le développement Local
CESCOM	Centre de santé communautaire
CORENS	Collectif régional pour la coopération Nord/Sud
CUF	Cités Unies France
DNCT	Direction nationale des Collectivités territoriales
F CFA	Franc CFA
FENU	Fonds d'équipement des Nations unies
FMVJ	Fédération mondiale des villes Jumelées
FSD	Fonds de solidarité et de développement
GRDR	Groupe de recherche et de développement rural
IFAC	Institut formation accompagnement
KARED	Kaarta Action, Recherche et Développement
MAE	Ministère des Affaires étrangères
MDRI	Mission de décentralisation et de la réforme institutionnelle
OMRI	Office montreuillois des relations internationales
ONG	Organisation non gouvernementale
PACEDEL	Programme d'appui aux communes et au développement local
PACM-R	Programme d'appui aux communes rurales de Mopti
PACUM	Programme d'appui aux communes urbaines du Mali
PADL-TO	Programme d'appui au développement local – Tombouctou Ouest

PDC	Plan de développement communal
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PNIR	Programme national des infrastructures rurales
PRODEC	Programme décennal éducation
PRODESS	Programme décennal de développement sanitaire et social
RESA	Réhabilitation environnementale et sécurité alimentaire (ONG)
RESACOOOP	Réseau d'appui à la coopération
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle (Ambassade de France)
UDPM	Union démocratique du peuple malien
UE	Union européenne

# ANNEXE I

## SYNTHÈSE DES THÈMES DE RÉFÉRENCE

- ❑ Une approche rétrospective et descriptive
  - Recensement et construction typologique des coopérations décentralisées
  - Identification des objectifs poursuivis
  - Dispositifs institutionnels existants
  - Nature des projets et programmes
  - Sollicitation de tiers opérateurs
- ❑ Une approche analytique qui prend appui sur les questions suivantes:
  - Comment et en quoi la coopération décentralisée favorise-t-elle les dynamiques de développement local et le renforcement de la démocratie au niveau local au Mali ?
  - Comment s'inscrit-elle dans la politique de décentralisation du Mali ?
  - Comment s'articulent ou non les actions de coopération décentralisée et la politique de coopération bilatérale franco-malienne ?
- ❑ Une approche prospective qui tire les enseignements des approches précédentes en vue de:
  - Améliorer l'adéquation et les synergies entre la coopération décentralisée et les politiques nationales de décentralisation du Mali et de coopération bilatérale de la France, et pour suggérer des dispositifs de coordination et de suivi entre les différentes instances françaises et maliennes concernées,
  - Soutenir les dynamiques de développement local et les processus de démocratisation entre les collectivités partenaires.

## ANNEXE I BIS

### COMPOSITION DES COMITÉS DE PILOTAGE DE PARIS ET BAMAKO

#### Comité de pilotage de Paris

Présidence de Monsieur Henri RETHORE, Ambassadeur de France

- pour le ministère des Affaires étrangères, les représentants des directions et sous directions
  - deux représentants la mission pour la coopération non gouvernementale (CNG);
  - un représentant du Bureau du développement local et urbain (CID/DCT/ILO);
  - un représentant de la Sous-direction du développement social et de la coopération éducative (CID/DCT/H);
  - les chargés de mission géographique Mali de la coordination géographique (CID/CG) et de la Direction d'Afrique et de l'Océan indien (DAOI);
  - deux représentants du Bureau de l'évaluation (CID/SCE/SCE4)
  - un représentant de la Mission pour l'action extérieure des collectivités locales (AECL)
  - deux représentants du groupe Mali de Cites Unies France (CUF);
- un représentant de l'Association des maires de France (AMF)
- un représentant de l'Association des départements de France (ADF)
- un représentant de l'Association des régions de France (ARF);
- un représentant des principales collectivités locales de l'échantillon à partir de sa constitution;
- un représentant de l'Agence française de développement (AFD);
- un représentant de l'Association française des Volontaires du progrès (AFVP);
- un représentant du Comité français de solidarité internationale (CFSI);
- un représentant du Haut Conseil pour la coopération internationale (HCCI);
- un représentant du Centre national de formation des personnels territoriaux (CNFPT);
- l'ambassadeur du Mali en France.

#### Composition du comité de pilotage au Mali

- l'ambassadeur de France, le chef du SCAC, l'attaché de coopération institutionnelle et l'attaché de coopération non gouvernementale;
- deux représentants du ministère malien des Affaires étrangères
- un représentant de la Direction de la coopération internationale
- un représentant de la Délégation des maliens de l'extérieur;
- un représentant de l'Agence française de développement;
- un représentant de la Direction nationale des collectivités territoriales
- deux représentants de l'Association des municipalités du Mali;
- des représentants des collectivités maliennes directement concernées par cette évaluation (dans la mesure du possible);
- un représentant de la Commission européenne.

## ANNEXE II

### COLLECTIVITÉS RENCONTRÉES OU INTERVIEWÉES

Les collectivités française et malienne en face à face sont en relation de coopération. Lorsque le nom de la collectivité est entre parenthèses, elle n'a pas été rencontrée et interviewée directement par la mission

<b>Région de Kayes</b>	
Assemblée régionale	Région Île de France
Région Nord – Pas de Calais	
Cercle de Diéma	<i>Sans coopération</i>
Cercle de Kayes	<i>Sans coopération</i>
Cercle de Yélimané	(Montreuil)
(Association des Maires du cercle de Diéma)	Essonne Sahel
Aourou- commune de Djélébou	Saint Denis
Bafoulabé	(Lesquin)
Diéma	Chilly Mazarin
(Diakon)	Cachan
Diangounté Kamara	<i>Sans coopération</i>
Kabou (village)	(Méru)
Kayes	SAN d'Evry
Krémis	(Montreuil)
Maréna Diombougou	Communauté de communes des Trois Pays de Licques, Guînes, Hardinghen (15 communes)
Médine	Sans coopération
Tinkaré (village)	(Fâches-Thumesnil)
Samé-ouolof (village)	Weinheim (Allemagne)

<b>Région de Koulikoro</b>	
Dio-Gare	(Vaison La Romaine)
Dioïla	(Smarves)
Fana	(Amboise)
Kati	(Puteaux)
Marka Koungo	(Chargé)
Ouélessébougou	(Pontivy)

<b>Région de Sikasso</b>	
Assemblée régionale de Sikasso	<i>Sans coopération</i>
Cercle de Sikasso	(Conseil général du Haut Rhin)
Bougouni	(Aurillac)
Dembella	Poncharra/(La Rochette)
Koutiala	(Alençon)
Sikasso	(Brive)

<b>Région de Ségou</b>	
San	Langres/Chaumont
Ségou	(Angoulême)

<b>Région de Mopti</b>	
Assemblée régionale	Ille et Vilaine
Cercle de Bandiagara et commune de Bandiagara	(Rennes)
Bankass	<i>Sans coopération</i>
Djenné	Vitré
Konna	Pacé
Mopti	Maurepas (Mortagne en Perche)
Sio	La Fouillouse/(La Taludière)
Sofara	(Mulhouse)

<b>Région de Tombouctou</b>	
Assemblée régionale de Tombouctou	Région Rhône-Alpes
Niafunké	Département de l'Allier

<b>Région de Gao</b>	
Gao	(Thionville)

<b>District de Bamako</b>	
District de Bamako	Angers/(District d'Angers) (Bordeaux) Communauté urbaine de Lyon
Commune IV de Bamako	<i>Sans coopération</i>

## ANNEXE II BIS

### FICHES SYNTHÉTIQUES DES COLLECTIVITÉS RENCONTRÉES

Commune/Cercle/Région de	<b>DJENNE</b>
Jumelage avec	<b>VITRE</b>
Nombre de villages	10
Nombre de quartiers	9
Population	20 000 habitants
dont chef lieu de la collectivité	13 000 habitants
Nombre de conseillers	17
Date de la première convention	27 avril 87
Signataires de la convention	Les 2 maires des 2 villes
Dernière date de révision de la convention	En cours
Signataires de la convention	Les 2 maires des 2 villes
Budget de la collectivité malienne	77 MF CFA
Taux de recouvrement	42 %
Budget de la coopération de la collectivité française	F CFA
Nature des actions soutenues par la coopération	Chantiers de jeunes, Éducation, Reboisement, centre de formation professionnelle, santé, échanges culturels
Modalités de financement	Financement par projet via compte particulier mouvementé par la commune
Modalités de fonctionnement des infrastructures et équipements	Par la commune mais pas d'estimation globale des charges supportées £ par la commune, le maire espère une amélioration des ressources financières de la commune
Les acteurs au Mali, les acteurs en France	Comité de jumelage Djénné-Vitré, Communes de Vitré et de Djénné, comité de jumelage Vitré-Djénné
Observations	Pas de réflexion sur les modalités de fonctionnement des infrastructures et équipements

Commune/Cercle/Région de	<b>SÉGOU</b>
Jumelage avec	<b>ANGOULÊME</b>
Nombre de villages	
Nombre de quartiers	15 quartiers
Population	87 000
dont chef lieu de la collectivité	
Nombre de conseillers	25 sur 33 conseillers, 8 sont déboutés
Date de la première convention	1984 puis convention triennale
Signataires de la convention	Mairies des deux villes et les 2 associations de jumelage
Dernière date de révision de la convention	2002
Signataires de la convention	Mairies des deux villes et les 2 associations de jumelage
Budget de la collectivité malienne	400 MFCFA
Taux de recouvrement	56 %
Budget de la coopération de la collectivité française	
Nature des actions soutenues par la coopération	Éducation, environnement, santé, formation en éco-tourisme, assainissement, traitement des eaux, arts et cultures, soutien à des projets de jeunes, protection civile, transport
Modalités de financement	Subvention de la mairie d'Angoulême au comité de jumelage et à la mairie de Ségou
Modalités de fonctionnement des infrastructures et équipements	Mairie de Ségou en concertation avec le comité de jumelage
Les acteurs au Mali, les acteurs en France	Mairies, comités de jumelage
Observations	



Commune/Cercle/Région de	<b>KOUTIALA</b>
Jumelage avec	<b>ALENÇON</b>
Nombre de villages	8
Nombre de quartiers	12 quartiers
Population	102 000 habitants
dont chef lieu de la collectivité	
Nombre de conseillers	33
Date de la première convention	1970-1972
Signataires de la convention	Maires des 2 villes
Dernière date de révision de la convention	
Signataires de la convention	
Budget de la collectivité malienne	473 MFCFA
Taux de recouvrement	60-65 %
Budget de la coopération de la collectivité française	
Nature des actions soutenues par la coopération	Chantiers de jeunes, éducation, santé, hydraulique, formation, équipements agricoles, sports, arts et cultures, assainissement
Modalités de financement	Subvention d'Alençon à la mairie et au comité de jumelage
Modalités de fonctionnement des infrastructures et équipements	Par la mairie
Les acteurs au Mali, les acteurs en France	Mairies, comités de jumelage, associations diverses
Observations	Le comité a le statut d'association, étroite collaboration entre la mairie et le comité de jumelage de Koutiala, prise en compte du plan de développement de la commune et de la formation des élus

Commune/Cercle/Région de	COMMUNE URBAINE DE <b>SIKASSO</b>
Jumelage avec	<b>BRIVE LA GAILLARDE</b>
Nombre de villages	28
Nombre de quartiers	15
Population	150 000 habitants
dont chef lieu de la collectivité	90 000 habitants
Nombre de conseillers	33
Date de la première convention	1982
Signataires de la convention	Les maires des 2 villes
Dernière date de révision de la convention	Prévue en 2002, mais non encore signée
Signataires de la convention	?
Budget de la collectivité malienne	780 MFCA
Taux de recouvrement	20 %
Budget de la coopération de la collectivité française	
Nature des actions soutenues par la coopération	Centre culturel, construction d'écoles, de CSCOM, vaccination, échanges institutionnels.
Modalités de financement	Compte particulier cosigné par le maire et le président du comité de jumelage de Sikasso
Modalités de fonctionnement des infrastructures et équipements	Construction écoles (100 %) par Brive, charges de fonctionnement par la mairie
Les acteurs au Mali, les acteurs en France	Les mairies, comités de jumelage
Observations	Jumelage scolaire plus dynamique, refroidissement de la coopération entre les 2 villes, prudence dans la coop. par la partie française (population de Sikasso plus importante que celle de Brive...)

Commune/Cercle/Région de	COMMUNE URBAINE DE <b>BOUGOUNI</b>
Jumelage avec	<b>AURILLAC</b>
Nombre de villages	19
Nombre de quartiers	7
Population	43 038 habitants
dont chef lieu de la collectivité	
Nombre de conseillers	23
Date de la première convention	1984
Signataires de la convention	Les maires des 2 villes
Dernière date de révision de la convention	Pas de relecture mais prise en compte du Programme de développement de la commune
Signataires de la convention	
Budget de la collectivité malienne	149 MFCA
Taux de recouvrement	30 %
Budget de la coopération de la collectivité française	
Nature des actions soutenues par la coopération	Éducation, santé, chantiers de jeunes, envois de matériels scolaires, agricoles, médicaments, échanges culturels, institutionnels, sports, équipements...
Modalités de financement	Compte particulier cosigné par le maire et le président du comité de jumelage de Sikasso
Modalités de fonctionnement des infrastructures et équipements	Mairie de Bougouni
Les acteurs au Mali, les acteurs en France	Les mairies, comités de jumelage, associations diverses
Observations	Programmation concertée, prise en compte du PDC de la commune, concertation entre la mairie de Bougouni et le comité de jumelage

Commune/Cercle/Région de	COMMUNE DE <b>OUELESSEBOUGOU</b>
Jumelage avec	<b>PONTIVY</b>
Nombre de villages	44
Population	35 000 habitants
dont chef lieu de la collectivité	7 000 habitants
Nombre de conseillers	23
Date de la première convention	1986 et 1987
Signataires de la convention	Ex. chef d'arrondissement et Maire de Pontivy
Dernière date de révision de la convention	
Signataires de la convention	
Budget de la collectivité malienne	81 MFCFA
Taux de recouvrement	4 %
Budget de la coopération de la collectivité française	
Nature des actions soutenues par la coopération	Santé, éducation, assainissement, transport, formation professionnelle, fournitures scolaires, maraîchage.
Modalités de financement	Négociation des projets pendant les missions au Mali, financement à 100 %
Modalités de fonctionnement des infrastructures et équipements	Compte particulier ouvert dans une banque privée, virement par projet mouvementé par le maire, ne connaît pas l'enveloppe globale
Les acteurs au Mali, les acteurs en France	Maires, comités de jumelage, établissements sanitaires et scolaires...
Observations	Comité de jumelage fortement politisé, pas de contre partie de la commune malienne, prise en charge fonctionnement de quelques enseignants, concertation avec le SCAC dans le domaine de la santé

Commune/Cercle/Région de	<b>DIO-GARE</b>
Jumelage avec	<b>VAISON LA ROMAINE</b>
Nombre de villages	7
Population	8 981 habitants
dont chef lieu de la collectivité	2 364 habitants
Nombre de conseillers	11
Date de la première convention	Pas de convention
Signataires de la convention	
Dernière date de révision de la convention	
Signataires de la convention	
Budget de la collectivité malienne	109 MFCA
Taux de recouvrement	30 %
Budget de la coopération de la collectivité française	
Nature des actions soutenues par la coopération	Fournitures scolaires, bibliothèque scolaire, dotation de la maternité en réfrigérateur, échanges scolaires...
Modalités de financement	Envoi d'argent pour achat des matériels et payement des entreprises
Modalités de fonctionnement des infrastructures et équipements	Entretien seulement de l'installation photovoltaïque pour l'éclairage de la bibliothèque et d'une salle de classe par le directeur
Les acteurs au Mali, les acteurs en France	Commune (très récente), les établissements scolaires à Vaison La Romaine et à Dio-gare
Observations	Coopération récente avec la commune, correspondance scolaire très active.

Commune/Cercle/Région de	<b>MARENA DIOMBOUGOU</b>
Jumelage avec	LA COMMUNAUTÉ DES COMMUNES DES <b>3 PAYS</b> (NPDC)
Nombre de villages	8 VILLAGES + 1 CAMPEMENT PEULH
Population	13 250
dont chef lieu de la collectivité	5 000
Nombre de conseillers	17
Date de la première convention	
Signataires de la convention	
Dernière date de révision de la convention	Nouvelle charte de partenariat
Signataires de la convention	En cours de signature
Budget de la collectivité malienne	181 MFCFA
Taux de recouvrement	30 %
Budget de la coopération de la collectivité française	
Nature des actions soutenues par la coopération	Désenclavement, santé, éducation, formation professionnelle, banque de céréales...
Modalités de financement	Contractualisation SCAC, GRDR et Association Jamajigui sous le contrôle de la commune
Modalités de fonctionnement des infrastructures et équipements	Par les associations locales et la commune
Les acteurs au Mali, les acteurs en France	CRIF, NPDC, Communauté des 3 communes, Association Jamajigui, Commune de Maréna Diombougou
Observations	Appui du CRIF et du NPDC (à travers le GRDR) aux actions entreprises par une association locale (Jamajigui), signature en cours d'une charte de partenariat.

Commune/Cercle/Région de	<b>HAWADEMBAYA</b>
Jumelage avec	-
Nombre de villages	10
Population	5 553
dont chef lieu de la collectivité	962
Nombre de conseillers	11
Date de la première convention	-
Signataires de la convention	-
Dernière date de révision de la convention	-
Signataires de la convention	-
Budget de la collectivité malienne	30 MFCFA
Taux de recouvrement	10 %
Budget de la coopération de la collectivité française	-
Nature des actions soutenues par la coopération	-
Modalités de financement	-
Modalités de fonctionnement des infrastructures et équipements	-
Les acteurs au Mali, les acteurs en France	-
Observations	Pas de coopération avec une collectivité française, sites historiques et naturels importants (fort colonial, 1 <sup>re</sup> école du Mali, chutes du Félou...)

Commune/Cercle/Région de	CONSEIL DE CERCLE DE <b>KAYES</b>
Jumelage avec	-
Nombre de villages	-
Population	-
dont chef lieu de la collectivité	-
Nombre de conseillers	-
Date de la première convention	-
Signataires de la convention	-
Dernière date de révision de la convention	-
Signataires de la convention	-
Budget de la collectivité malienne	275 MFCFA
Taux de recouvrement	25 %
Budget de la coopération de la collectivité française	-
Nature des actions soutenues par la coopération	-
Modalités de financement	-
Modalités de fonctionnement des infrastructures et équipements	-
Les acteurs au Mali, les acteurs en France	-
Observations	Pas de relation de coopération



Commune/Cercle/Région de	ASSEMBLÉE RÉGIONALE DE <b>KAYES</b>
Jumelage avec	CRIF ET NPDC
Nombre de villages	-
Population	-
dont chef lieu de la collectivité	-
Nombre de conseillers	23 dont 3 décès
Date de la première convention	NPDC en 1994 et pas de convention pour l'instant avec le CRIF
Signataires de la convention	NPDC : gouverneur, président du conseil régional, CRIF :
Dernière date de révision de la convention	Mars 2000 pour NPDC
Signataires de la convention	Président de l'ARK et Président des Conseils régionaux NPdC et IdF
Budget de la collectivité malienne	
Taux de recouvrement	
Budget de la coopération de la collectivité française	
Nature des actions soutenues par la coopération	
Modalités de financement	
Modalités de fonctionnement des infrastructures et équipements	
Les acteurs au Mali, les acteurs en France	
Observations	

Commune/Cercle/Région de	<b>DEMBELA</b>
Jumelage avec	<b>PONCHARRA/LA ROCHETTE</b>
Nombre de villages	11
Population	9 955
dont chef lieu de la collectivité	2 100
Nombre de conseillers	11
Date de la première convention	2002
Signataires de la convention	2 types de conventions: une convention entre élus du nord et ceux du sud signée par les maires des collectivités, une deuxième convention entre les communes du nord et du sud et une association signée par les maires et le responsable de l'association
Dernière date de révision de la convention	-
Signataires de la convention	-
Budget de la collectivité malienne	23 MFCFA
Taux de recouvrement	90
Budget de la coopération de la collectivité française	
Nature des actions soutenues par la coopération	Éducation, santé, désenclavement, agriculture, élevage, banques de céréales, maraîchage...
Modalités de financement	Programme mis en œuvre par une association du nord qui est représentée au niveau local (Mali) par un chef de projet. Le maire étant le chef de projet est signataire avec le représentant de l'association en France
Modalités de fonctionnement des infrastructures et équipements	Avant prise en charge par les communautés, aujourd'hui, c'est la commune qui assure le fonctionnement des infrastructures et équipements.
Les acteurs au Mali, les acteurs en France	Communes et associations
Observations	Pas de comité de jumelage, le maire malien est le représentant de l'association, le fort taux de recouvrement n'est pas l'effet de la coopération, compte tenu l'antériorité de son action, la coop. déc. est perçue plus comme un projet qu'une vraie coopération.

Commune/Cercle/Région de	<b>MARKA COUNGO</b>
Jumelage avec	<b>CHARGE</b>
Nombre de villages	9
Population	16 000
dont chef lieu de la collectivité	4 200
Nombre de conseillers	11
Date de la première convention	2002
Signataires de la convention	Maires des 2 communes
Dernière date de révision de la convention	-
Signataires de la convention	-
Budget de la collectivité malienne	37 MFCA
Taux de recouvrement	30
Budget de la coopération de la collectivité française	
Nature des actions soutenues par la coopération	Santé, éducation, appui aux femmes...
Modalités de financement	Transfert sur un compte privé mouvementé au Mali par le maire et président du comité de jumelage
Modalités de fonctionnement des infrastructures et équipements	Avant associations communautaires, actuellement commune de Marka Coungo
Les acteurs au Mali, les acteurs en France	Communes, comités de jumelage
Observations	La commune de Chargé, malgré sa taille démographique (900 habitants) a élargi sa coopération à l'ensemble de la commune de Marka Coungo qui en compte 16 000.

Commune/Cercle/Région de	<b>KATI</b>
Jumelage avec	<b>PUTEAUX ET ST SEBASTIEN SUR LOIRE</b>
Nombre de villages	-
Population	55 000
dont chef lieu de la collectivité	50 000
Nombre de conseillers	29
Date de la première convention	1985 avec Puteaux 1998 avec St Sébastien sur Loire
Signataires de la convention	Les maires des 2 villes
Dernière date de révision de la convention	En cours
Signataires de la convention	Les maires des 2 villes
Budget de la collectivité malienne	700 MFCFA
Taux de recouvrement	5
Budget de la coopération de la collectivité française	
Nature des actions soutenues par la coopération	Éducation, santé, transport, échanges institutionnels...
Modalités de financement	Compte privé mouvementé par le maire et le percepteur
Modalités de fonctionnement des infrastructures et équipements	Prises en charge par la commune
Les acteurs au Mali, les acteurs en France	Communes, associations de jumelage
Observations	Coopération multiple avec des villes françaises, allemandes et africaines

## ANNEXE III

### PERSONNES ET INSTITUTIONS RENCONTRÉES

#### MINISTÈRES DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES – PARIS

Monsieur	PIALLOUX	Philippe	Chef du bureau de la Coopération décentralisée
Madame	SELLIER	Françoise	Bureau de la Coopération décentralisée
Monsieur	FRELOT	Nicolas	ILO/DCT
Monsieur	BOSSY	Guy	ILO/DCT
Monsieur	BOUCHER	Alain	Cellule Évaluation

#### MINISTÈRES DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES – BAMAKO

Monsieur	COMMELIN	Bertrand	Directeur du SCAC
Monsieur	TIOLLIER	Victor	Chargé de coopération
Monsieur	LEANDRE	Étienne	Conseiller SCAC

#### MINISTÈRES MALIENS ET INSTANCES DÉCONCENTRÉES

Monsieur	SYLLA		Directeur national des Collectivités territoriales
Monsieur	DIARRA	Bassirou	Conseiller technique à la Présidence
Monsieur	CAMARA	Sécouba Fanta-Mady	Chef division coopération et partenariat, DNCT
Monsieur	BA	Mamadou	Chargé du suivi – évaluation des CCC, DNCT
Monsieur	DIABATE	Maro	Division du financement des collectivités, DNCT
Monsieur	DEBENE	Jean	DNCT
Monsieur	TOURE	Seni	DNCT
Monsieur	SIMONNET	Jacques	Conseiller technique du ministre de l'Administration territoriale et des Collectivités locales
Monsieur	AG ERLAF	Mohamed	Directeur ANICT
Monsieur	CAMARA	Siaka	Chef de la division des Collectivités territoriales, direction du Trésor
Monsieur	MEDORI		Assistant technique
Monsieur	KONE	Yassoungo	Direction de la Coopération internationale. DCI
Monsieur	DIALLO	BoubacarBiro	Direction des Maliens de l'Extérieur
Monsieur	BOUARE	Sangaré	Directeur de cabinet du Haut Commissaire de Mopti
Monsieur	MALLET	Seydou	Sous-Préfet à Mopti

## ORGANISMES BILATÉRAUX ET MULTILATÉRAUX

Monsieur	STAMMER	Geza	Délégation de la Commission européenne
Madame	TRUILLE-BAURENS	Stéphanie	Délégation de la Commission européenne
Monsieur	HUMBERT	Lucien	Chargé de mission, AFD
Monsieur	AG HAMANA	Mohamed Ali	Codirecteur du Programme d'appui aux collectivités territoriales – PACT – GTZ

## ORGANISMES D'APPUI, DE SUIVI, DE COORDINATION DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE — FRANCE

Groupe-Pays Mali			Cités Unies France
Monsieur	SOETARD	Pierre	Cités Unies France
Monsieur	BAILLET	Pierre	Association internationale des maires francophones

## ORGANISMES D'APPUI, DE SUIVI, DE COORDINATION DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE — MALI

Monsieur	NDIAYE	Ibrahima	Président de l'Association des municipalités du Mali, Maire de Bamako
Monsieur	AG MOHAMED IBRAHIM	Oumarou	Président du Haut Conseil des collectivités territoriales
Monsieur	HAÏDIARA	Sidi Mohamed	Vice-président de l'Association des municipalités du Mali
Monsieur	AG HAMANA	Mohamed Ali	Codirecteur du Programme d'appui aux collectivités territoriales – PACT – GTZ
Monsieur	DIAKITE	Mallaye	Coordinateur du Programme OMRI, Yélimané
Monsieur	SIDIBE	Moussa Léo	Directeur du PACRM
Monsieur	DIALLO	Idrissa Moussa	Chargé de formation, PACRM
Monsieur	VERCAUTEREN	Éric	Cellule d'appui au développement de la région de Mopti – SCAC
Monsieur	TRAORE	Dédéou	Directeur du Programme d'appui au développement local, Tombouctou
Madame	GEHANNO	Anne Gaëlle	CCC Bandiagara, AFVP
Monsieur	MARIBO	Modibo	Directeur exécutif de Kaarta Action, recherche et développement – KARED, directeur PACEDEL
Monsieur	SYLLA	Cheickna	Chef d'antenne Kared à Diéma, conseiller CCC
Monsieur	KONE	Abdrahamane	Conseiller CCC
Monsieur	BAMAN	Mamadou	Directeur du Centre de formation des élus du cercle de Diéma
Monsieur	RENAUD	Pierre Yves	Conseiller régional CADRK, Kayes

COLLECTIVITÉS FRANÇAISES ET ORGANISMES  
PARTICIPANT À LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

Monsieur	BRET	Alain	Conseiller municipal de Poncharra (Isère)
Monsieur	SEIGLE- FERRANT	Bernard	Président d'Arcade
Monsieur	MARIE	Thibaut	Permanent Arcade à La Rochette (Savoie)
Monsieur	MEUNIER	Jean	Maire de La Fouillouse (Loire)
Monsieur	VIVIEN		Premier adjoint, La Fouillouse (Loire)
Monsieur	FORESTIER	Félix	Président du comité de jumelage
Monsieur	BANCEL	Denis	Trésorier du comité de jumelage
Monsieur	RYCKLINCK	Jacques	Président d'Essonne Sahel
Madame	ISLANDE	Dominique	Présidente du comité de jumelage Vitry – Djenné
Monsieur	FICHAU	Jean Gabriel	Président du comité de jumelage Pacé – Konna
Madame	De FERRIERES	Dominique	Adjointe au maire d'Angers
Monsieur	FEUILLET	Christian	Vice-président Île de France, chargé des actions internationales
Madame	FIELD	Brigitte	Chargée de mission Afrique, Conseil régional Île de France
Monsieur	HURE	Arnaud	Conseiller technique CRIF, à l'Assemblée régionale de Kayes
Madame	THOMAS	Mélanie	Agent de coopération et de solidarité internationale, St Denis
Madame	PIQUET	Claudie	Présidente du comité de jumelage, Chilly Mazarin
Madame	BARJOU	Dominique	Directrice générale des services, Cachan
Madame	DUFLY	Odile	Chargée de projet, Conseil régional Nord – Pas de Calais
Monsieur	PERETI		Directeur des relations internationales du Grand Lyon
Monsieur	NOAILLY	Marc	Responsable département Coopération décentralisée, Région Rhône Alpes
Madame	RISTOUL	Michèle	Association Architectes sans territoire, Association de Jumelage-Coopération Rennes/Plateau Dogon
Madame	BASLE	Nadine	Association Le Pélikan, (AJCRPD)
Monsieur	LOCUS	Jean	Président du comité de jumelage Chaumont – Langres – Haute Marne/San

## CONTACTS TÉLÉPHONIQUES

Association des maires de France

Commune de Bron (Rhône)

Commune de Puteaux (Hauts de Seine)

Commune de La Mézières (Ille et Vilaine)

Commune Saint Maur de Touraine

Comité de jumelage du département de l'Allier

Coopération canadienne au Mali Jacques Bédard

Coopération néerlandaise au Mali Mamadou Namory Traoré

Coopération suisse au Mali Abdel Kader Dicko

Coopération allemande au Mali Arthur Broner

## COLLECTIVITÉS MALIENNES ET ORGANISMES PARTICIPANT À LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

Monsieur	NDIAYE	Ibrahima	Maire du District de Bamako,
Monsieur	AG MOHAMED IBRAHIM	Oumarou	Président de l'Assemblée régionale de Tombouctou.
Monsieur	HAÏDIARA	Sidi Mohamed	Maire de la Commune IV Bamako
Monsieur	COULIBALY	Seydou	Représentant de Bamako à la Maison du partenariat Angers/Bamako
Monsieur	MALIKO	N'dji	Maire de la commune de Kaladoukou (Dioïla)
Monsieur	KANE	Bourama	1 <sup>er</sup> adjoint
Madame	KONE	Kanté Kadia	2 <sup>e</sup> adjointe
Monsieur	SIDIBE	Birama	3 <sup>e</sup> adjoint
Monsieur	TRAORE	Siaka Kaman	Maire de la commune de Guénékian (Fana)
Monsieur	KANE	Soumana	Secrétaire permanent du jumelage
Monsieur	TRAORE	Boukassoum	Président du comité de jumelage San/Chaumont – Langres – Haute Marne, 2 <sup>e</sup> adjoint au maire de San
Monsieur	SISSOKO	Yorro	2 <sup>e</sup> adjoint au maire de la commune de Fakala (Sofara), président du comité de jumelage Sofara/Mulhouse
Monsieur	TOURE	Bulla	Conseiller communal, président du comité de gestion des riziculteurs
Monsieur	DIALLO	Ousmane B.	Coordonnateur du comité de jumelage Sofara/Mulhouse.
Monsieur	ARAMA	Jean Paul	Premier vice-président de l'Assemblée régionale de Mopti
Monsieur	AGOLOU	Dougnon	Secrétaire générale de l'Assemblée régionale de Mopti
Monsieur	MAÏGA	Karim	Directeur d'Action-Mopti
Monsieur	KANTA	Ibrahima	Administrateur d'Action-Mopti



Monsieur	GUINDO	Sidi	Premier vice-président du Conseil de cercle de Bandiagara
Monsieur	TAPITY	Youssouf	Secrétaire général du Conseil de cercle
Monsieur	TEMBELY	Abdrahamane	Maire de Bandiagara
Monsieur	GUINDO	Bakary	Maire de Bankass
Monsieur	SAWADOGO	Tassire	Secrétaire général de la commune de Sio
Monsieur	KAMIA	Bokary	Président du comité de jumelage Soufouroulaye/La Fouillouse
Monsieur	DIARRA	Boureima	Trésorier du comité de jumelage Soufouroulaye/La Fouillouse
Monsieur	KAMIAN	Amadou	Gérant du dépôt de pharmacie de Soufouroulaye
Monsieur	KEITA	Bandiougou	Président du comité de jumelage Somadougou/La Talaudière
Monsieur	GUENDEBA	Kalif	Infirmier à Somadougou
Monsieur	BIDOIS	Mikaël	Responsable du volet développement local, AIVM
Monsieur	DJENEPO	Bekaye	2 <sup>e</sup> Adjoint à la mairie de Mopti, président du comité de jumelage
Monsieur	SANGARE	Mohamed	Secrétaire général, mairie de Mopti
Docteur	DIALLO	Boubacar	Directeur de l'hôpital de Mopti
Docteur	TAGORA	Sidi	Directeur technique de l'hôpital de Mopti
Monsieur	KEBE	Amadou	Maire de Konna
Monsieur	KEMESSO	Mamadou	1 <sup>er</sup> vice-président du comité de jumelage
Monsieur	TRAORE	Bamoye Sory	Maire de Djenné
Monsieur	CISSE	Faourou Alpha	1 <sup>er</sup> Adjoint, vice-président du comité de jumelage avec Vitré
Monsieur	BOCUM	Assama	3 <sup>e</sup> adjoint
Monsieur	KANTAO	Ousmane	Conseiller municipal, Trésorier adjoint du comité de jumelage
Monsieur	DIALLO	Amadou Ismaila	Secrétaire général du comité de jumelage, signataire du premier protocole
Monsieur	CAMARA et le conseil municipal	Bamba Makan	Maire de Diangounté Kamara
Monsieur	SIDIBE	Mahamadou	Maire de Diéma
Monsieur	KOMA	Makan	2 <sup>e</sup> adjoint
Monsieur	KONTE	Mahan	Conseiller municipal
Monsieur	YASSA	Issa	Secrétaire général de la commune de Diéma
Monsieur	SOUKOUNA	Salihou	Secrétaire général du conseil de cercle de Diéma
Monsieur	TOURE	Mooula	1 <sup>er</sup> Vice-président du comité de jumelage de Tinkaré
Monsieur	BOOLDI	Sidi	Infirmier communautaire de Tinkaré
Monsieur	TOURE	Oumar	Maire de Gao
Monsieur	MAÏGA	Aly Bady	Président du comité de jumelage

Monsieur	MAÏGA	Bongana.A.	Conseiller communal Gao
Monsieur	BERTHE	Ibrahima	Président du comité de jumelage de Koutiala
Monsieur	SAMAKE	Zandiougou	Maire de la commune de Dembéla
Monsieur	FANE	Zoumana	1er adjoint au Maire
Monsieur	TOGORA	Fousseyni	2 <sup>e</sup> adjoint au maire
Monsieur	MALLE	Yaya	3 <sup>e</sup> adjoint au maire
Monsieur	DEMBELE	Sékou	Conseiller communal
Monsieur	SAMOURA	Gassiré	Président du conseil de cercle de Sikasso
Monsieur	DIOMBANA	Mady	1 <sup>er</sup> vice-président
Mademoiselle	COULIBALY	Awa	Secrétaire générale
Monsieur	KONATE	Salif	Représentant ONG GUAMINA, Sikasso
Monsieur	TANGARA	Mamadou	Maire de la commune de Sikasso
Monsieur	SONGORE	Oumar	Président comité de jumelage
Monsieur	OUATTARA	Bréhima	Président de l'Assemblée régionale de Sikasso
Monsieur	TRAORE	Kokozié	1 <sup>er</sup> vice-président
Monsieur	DIARRA	Niara	Secrétaire général
Monsieur	KONATE	Drissa	Maire de la commune de Bougouni
Monsieur	SAMAKE	Guédiouma	Maire de la commune de Ouéléssebougou
Monsieur	SAMAKE	Yorodian	3 <sup>e</sup> adjoint
Monsieur	BAGAYOGO	Léonce Marie	Secrétaire général
Monsieur	BATHILY	Boubacar	Maire de la commune de Dio-gare
Monsieur	KANOUTE	Boubacar	Régisseur
Monsieur	TOURE	Sékou	Notable, ancien directeur d'école
Monsieur	KEÏTA	Namory	Enseignant à la retraite
Monsieur	DIARRA	Babo	Directeur d'école
Monsieur	KEITA	Souleymane	Gestionnaire de la bibliothèque
Monsieur	DIARRA	Seydou	Enseignant, conseiller communal
Monsieur	TRAORE	Nima	Maire de la commune de Krémis
Monsieur	DIAKITE	Mallaye	Coordinateur du programme OMRI, Yélimané
Monsieur	DEMBELE	Mamoutou.M.	3 <sup>e</sup> adjoint du Maire de Maréna Diombougou
Monsieur	DIAWARA	Mamadou	Secrétaire général
Monsieur	COULIBALY	Souleymane	Poseur photovoltaïque
Monsieur	KONE	Mamadou	Secrétaire général Association Jamajigui
Monsieur	SIBY	Oussy	Conseiller communal
Monsieur	DIARRA	Bakoko	Agent collecteur
Monsieur	SIBY	Moussa	Agent d'état civil
Monsieur	DIOP	Macky	Maire de la commune de Hawadembaya
Monsieur	DIALLO	Samba N'diaye	Chef de village de Kabou, commune de Sony
Monsieur	DIALLO	Samba Makan	Conseiller de village

Monsieur	DIALLO	Adama	Retraité
Monsieur	DIALLO	Djibril	Chef de village de Samé Ouolof, Commune de Samé Diongoma
Monsieur	N'DIAYE	Bakary	Président Association villageoise de Samé-Ouolof
Monsieur	GUEYE	Amadou	Vice-président
Monsieur	MACALOU	Fousseyni	Secrétaire à la production
Monsieur	CAMARA	Amady	Maire de la commune de Djélébou (Ex. Arrdt. d'Aourou)
Monsieur	CAMARA	Samba Demba	2 <sup>e</sup> adjoint
Monsieur	SISSOKO	Boubacar.I.	Secrétaire général
Monsieur	COULIBALY	Moussa	2 <sup>e</sup> vice président Assemblée régionale de Kayes
Monsieur	SISSOKO	Founéke	Secrétaire général
Monsieur	HURE	ARNAUD	Assistant technique
Monsieur	DIALLO	Oury Demba	Président du Conseil de cercle de Kayes
Monsieur	DIARRA	Modibo	1 <sup>er</sup> vice-président
Monsieur	DEMBELE	Sinéde Boubou	Régisseur
Monsieur	COULIBALY	Karim	Secrétaire général de la mairie de Kati
Monsieur	DICKO	Aly	2 <sup>e</sup> Secrétaire général
Monsieur	DIARRA	Soungalo	Chef de village de Marka coungo (commune de Zan Coulibaly)
Monsieur	DIARRA	Abdrahamane	Maire de la commune de Zan Coulibaly
Monsieur	KAYA	Mahamadou	Ressortissant de Niafunké
Monsieur	DAOU	Bokary	Ressortissant de Niafunké
Monsieur	CISSE	Mahamane	Ressortissant de Niafunké

#### AUTRES INSTANCES ET PERSONNES RENCONTRÉES

Monsieur	TANGARA	Seydou	Coordinateur du Fonds pour l'expertise participative - Fondation de France
Monsieur	DIARRA	Robert Tou-Oui	Coordinateur diocésain Action sociale, Diocèse de Ségou
Monsieur	TRAORE	Souleymane	CECI - Canada
Monsieur	GOÏTA	Abdrahamane	Chargé de mission à RESA

## ANNEXE IV

### DOCUMENTS CONSULTÉS

#### Documents généraux

AFD, Compte rendu du Séminaire AFD/Collectivités territoriales, 2001

Cités Unies France, Notes d'information du Groupe pays Mali.

GTZ et alii, La coopération allemande au Mali 2002 – 2004, 59 p.

HUSSON Bernard, « *Dimension économique de la Coopération décentralisée* » – Note de synthèse des Rencontres nationales de coopération décentralisée, Région Rhône-Alpes, juin 2001

HUSSON Bernard, « *Décentralisations: entre dynamiques locales et mondialisations* », conclusion du séminaire 1999-2000, GIS GEMDEV, 16 juin 2000

HUSSON Bernard, La coopération décentralisée, légitimer un espace public local au Sud et à l'Est, *Transverses* n° 7, juillet 2000

HUSSON Bernard, La coopération décentralisée, les rapports États – collectivités territoriales, *Esprit* juin 2000

MAE (DGCID), : Actions de coopération décentralisée, état et perspectives des politiques et des actions développées par les collectivités territoriales, novembre 2000, 83 p.

SALL Babacar, HUSSON Bernard, Migration et développement, Évaluation de la stratégie du GRDR dans le bassin du Fleuve Sénégal, F3E et GRDR, 2001

STOQUART Rémy, Aide-mémoire de l'évaluation en cours du PACUM, octobre 2002.

#### Documents sur la décentralisation et la coopération décentralisée au Mali

Association des Municipalités du Mali, *Études de faisabilité du Centre de Ressources de l'AMM*, MERCOIRET (Ciepac) et alii, mai 2001, 120 p.

Association des Volontaires du progrès, *Inventaire et bilan de la « coopération décentralisée » en région de Kayes*, octobre 1996, 63 p

CISSE Hamadou Bocar, MAIGA Souleymane Idrissa, BARTHOLOMEEUSSEN Stan : *Liens entre la décentralisation et la coopération décentralisée au Mali*, ECPDM, 1999, 26 p + annexes

DIARRA Bassirou, Communication sur la coopération décentralisée en République du Mali, le cas de la région de Kayes, octobre 2001, 26 p.

Groupe Pays Mali, *Coopération décentralisée à l'heure de la décentralisation malienne*, juin 2001 17 p.

Région Rhône-Alpes, *Réalisations, décentralisation, échanges*, mai 2000, 17 p. + annexes

Réseau de réflexion et d'échanges sur le développement local, *Contraintes liées aux pratiques de l'unicité de caisse, vécues par les communes rurales*, Bamako 2002, 43 p.

## **Notes – Manuels – Programmes de formation sur la décentralisation et la coopération décentralisée au Mali**

Coordination régionale des ONG – Ségou, *Bilan du Programme Régional de Formation en Décentralisation – Préfod*, octobre 2000, 17 p.

Plans triennaux de développement de communes, Sio, Diangounté Kamara, Diéma...

PACR-M, *Guide d'appui à la Maîtrise d'ouvrage*, 38 p

PACR-M et CEPID, *Manuel d'administration communal*, avril 2001, 38 p.

PACR-M et CEPID, *Guide pour l'élaboration du budget communal*, avril 2001, 41 p.

PACR-M et D&V – Consulting, *Formation des conseillers CCC et prestataires de services de la région de Mopti en montage de dossiers de financement*, juin 2002, 32 p. + annexes

## **Autres documents sur la décentralisation et la coopération décentralisée**

LEVY Marc (sous la dir.), *Inégalité, collectivités décentralisées et politiques territoriales en Afrique subsaharienne*, Étude conduite pour le compte de Cités Unies France, Gret, Rapport Provisoire, 59 p.

Groupe pays Maroc, Compte rendu de la réunion du 26 mars 2002 à Marseille, non paginé

Notes de la CNCD

# ANNEXE V

## QUESTIONNAIRE ET GUIDES D'ENTRETIEN

### V – Questionnaire adressé aux collectivités françaises

#### COOPÉRATION FRANCO – MALIENNE ENQUÊTE POUR L'ÉVALUATION

### 1. IDENTIFICATION

#### 1.1. IDENTIFICATION DE LA COLLECTIVITÉ FRANÇAISE

Nom de la collectivité française : .....

*Marquer d'une croix*

Région	Département	Communauté de communes (et organisation de même nature)	Commune	Groupement de collectivités (sous statut associatif ou informel)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Adresse postale de la collectivité : .....

.....  
.....  
.....

Nom de la personne ayant traité le questionnaire : .....

Téléphone : .....

Mél : .....

#### 1.1. IDENTIFICATION DE LA COLLECTIVITÉ MALIENNE

Nom de la Collectivité concernée : .....

.....

*Marquer d'une croix*

Région	Cercle	Zone réunissant plusieurs communes	Commune	District de Bamako
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Population de la collectivité française impliquée : ..... hab.

Population estimée de la collectivité malienne impliquée : ..... hab.

### 1. INFORMATIONS GÉNÉRALES

Année de début de la relation : .....

Année de la formalisation de la relation : .....

#### Origine de la relation (marquer d'une croix)

- Contacts interpersonnels entre des élus ou entre des responsables locaux
- Incitation par des organismes spécialisés (CUF, Résacoop, Ministère, PSEau...)
- Incitation par une autre collectivité française
- Incitation par des ONG
- Incitation par un organisme français non associatif
- Incitation par une association de migrants
- Demande directe d'une collectivité malienne
- Recherche d'un partenaire malien par la collectivité

#### Forme juridique retenue

Jumelage informel .....

Convention de coopération .....

Autres (préciser) : .....

.....

.....

#### Objectifs généraux (Noter de 1 à 4 par ordre décroissant d'importance)

	Avant 1999	À partir de 1999
Aider à résoudre des carences		
Soutien au développement économique et social		
Renforcement de la démocratie		
Renforcement institutionnel des collectivités territoriales		
Autre (préciser)	..... ..... ..... ..... ..... .....	..... ..... ..... ..... ..... .....

## 1. CONTENU DE LA COOPÉRATION

### Domaine actuel de votre coopération

(ex: santé, promotion des femmes, éducation scolaire, aménagement urbain...)

Domaine de coopération 1 : .....

Domaine de coopération 2 : .....

Domaine de coopération 3 : .....

Domaine de coopération 4 : .....

Domaine de coopération 5 : .....

### Types d'appuis apportés (marquer d'une croix)

Réalisation d'équipements  
(santé, formation scolaire, hydraulique, voirie...) .....

Élaboration du plan de développement .....

Organisation et gestion de la collectivité publique .....

Formation d'élus et/ou techniciens .....

Accueil de stagiaires .....

Envoi de matériel .....

Autres (préciser) : .....

.....  
.....  
.....  
.....

## 1. DISPOSITIF INSTITUTIONNEL

### Qui est le maître d'ouvrage de la coopération? (marquer d'une croix)

A – La collectivité française .....

B – Une association française .....

C – La collectivité malienne .....

D – Une association malienne .....

Autres (préciser) : .....

.....  
.....  
.....  
.....



**Si A ou B – Position de la collectivité française** (*marquer d'une croix*)

Participe à la définition des objectifs .....

Strict bailleur de fonds .....

Délégation à une association française de la maîtrise d'ouvrage .....

Vos appuis au Mali sont-ils menés en relation avec d'autres niveaux de décentralisation de votre région en France :

Région <input type="checkbox"/>	Département <input type="checkbox"/>	Communes <input type="checkbox"/>
------------------------------------	-----------------------------------------	--------------------------------------

**1. POINTS DE VUE SUR LES ÉVOLUTIONS DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE**

(À commenter en quelques lignes)

1.1. La mise en place des conseils communaux, de cercle, régionaux au Mali en 1999 a-t-elle modifié :

1.1.1. la nature de vos conventions de coopération (si oui, de quelle manière ; si non pourquoi)

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

1.1.2. le contenu de vos actions de coopération (si oui, en quoi)

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

1.2. Comment analysez-vous l'évolution de votre coopération depuis son origine ? Donner quatre ou cinq éléments significatifs

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

## 2. COMPÉTENCES MOBILISÉES

(Éventuellement plusieurs réponses, marquez d'une croix)

A – Votre collectivité mobilise-t-elle ses propres services pour appuyer actions de coopération décentralisée :  
par ex : service de la voirie, bureau des élections, état civil, service économique .....

B – Sollicitez-vous des compétences détenues par d'autres niveaux de décentralisation en France.....

C – Sollicitez-vous :

• d'autres institutions publiques françaises (agence d'urbanisme, universités, hôpitaux...) .....

• des ONG, des associations de solidarité internationale de votre circonscription territoriale .....

• des ONG d'une autre région française ou nationale .....

• des associations à objet social en France (sportives, sociales, culturelles, d'insertion...).....

• des entreprises .....

• des institutions de santé.....

• autres (préciser) : .....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**Si réponse précédente B ou C : pour quelles raisons avez-vous recours à des tiers opérateurs (marquer d'une croix)**

Compétences dans le développement .....

Compétences techniques.....

Volonté d'associer divers partenaires locaux dans cette relation de coopération.....

Mise à disposition d'un (de) volontaire(s) .....

Autres .....  
.....  
.....  
.....

**Modalités des relations avec les tiers opérateurs** (*marquer d'une croix*)

*Conventions*

A – Pas de convention.....

B – Convention annuelle.....

C – Convention pluriannuelle.....

Si B ou C : contenu de la convention

Clauses de responsabilité de

• Maîtrise d'ouvrage déléguée .....

• Maîtrise d'œuvre .....

• Clauses techniques .....

• Clauses financières .....

**1. ÉLÉMENTS FINANCIERS**

Volume annuel moyen consolidé (tous financements confondus) affecté à la coopération décentralisée : .....

Financement exclusif par votre collectivité : oui  ..... non

Si non, le cofinancement est assuré par (*marquer d'une croix*)

Ministère des Affaires étrangères.....

Autres ministères français .....

Union européenne .....

Autres bailleurs de fonds publics .....

ONG.....

Entreprises .....

Autres .....  
.....

**Mobilisation de financements maliens**

Collectivités maliennes.....

État malien.....

Autres sources maliennes :.....  
.....  
.....

Associations de migrants .....

## Modalités des appuis financiers

Engagement des dépenses directement  
par la collectivité française ou son représentant sur place .....

Volume financier mobilisé par la coopération par rapport au budget réellement mis en  
œuvre par la collectivité malienne : ..... %

Délégation financière partielle au partenaire malien  
(si c'est le cas, pour les hypothèses suivantes, marquer d'une croix)

Caisse d'avance .....

Liberté d'engagement jusqu'à un certain seuil .....

Gestion autonome par programme par le partenaire malien .....

Transfert global des fonds, gestion autonome  
des fonds par le partenaire malien .....

### 1. SENSIBILISATION EN FRANCE SUR VOTRE COOPÉRATION

(marquer d'une croix, plusieurs réponses possibles)

Votre collectivité communique  
avec ses propres supports sur sa coopération décentralisée .....

Communication par le canal des organisations  
participant aux actions de coopération .....

### 1. RETOMBÉES

1.1. Quelles retombées **espérez-vous** en France de vos actions de coopération  
pour votre collectivité (en direction des habitants de votre collectivité, des migrants,  
des activités économiques, de la vie municipale, dans le domaine culturel.)?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

1.2. Quelles retombées réelles **constatez-vous** dans votre circonscription?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

Merci pour vos réponses.

# ANNEXE V BIS

## GRILLE DE CONDUITE DES ENTRETIENS — FRANCE

Trois axes

- Évolutions de la coopération décentralisée depuis 10 ans
- Inscription de la coopération décentralisée dans la politique malienne de décentralisation
- Articulation coopération décentralisée, coopération bilatérale

Un évitement: pas évaluation de chaque coopération décentralisée mais lecture générale

### I. Évolutions de la coopération décentralisée depuis 10 ans

#### 1.1 Quelle lecture de l'évolution de la coopération décentralisée ?

- Repérage ou non d'évolution  
Avant et aujourd'hui: santé, hydraulique, éducation...
- Si évolution quel changement: transformation des pratiques, des objets de la finalité.
  - Crédibilisation de la collectivité partenaire: renforcement institutionnel (pour maîtrise d'ouvrage, fonctionnement démocratique...)
  - Prise en compte des minorités locales, appui à la démocratisation
  - Appui à l'élaboration de plans locaux de développement
  - Appui au développement économique, nature des appuis apportés, finalités poursuivies...

#### 1.2 Prise en charge et suivi des réalisations

Modalité de contribution des collectivités locales, des communautés locales

Prise en charge du fonctionnement des investissements et infrastructures

Prise en charge de leurs entretiens...

#### 1.3 Sollicitation de concours techniques et politiques

Qui est sollicité ?

- Services de la collectivité territoriale, tiers opérateurs publics (hôpitaux, agence d'urbanisme...), associations locales, ONG, entreprises...
- Sollicitation de compétences locales maliennes (maître d'œuvre, ONG, bureaux privés...)
- Associations des migrants

Mode de relations: secteurs confiés, mode de rémunération, signature de convention...

#### 1.4 Intérêt et limite d'un partenariat multiple

Travailler dans une même région avec d'autres collectivités françaises de sa propre région

Travailler avec un partenaire européen,

Lecture de la stratégie de la collectivité partenaire.

## II. Inscription de la coopération décentralisée dans la politique malienne de décentralisation

2.1 Comment sont prises en compte les normes maliennes ? Et plus généralement quelle articulation avec les politiques sectorielles maliennes.

2.2 Quelle sont les causes d'une éventuelle évolution des modes de relations avec le partenaire malien ?

- Loi de décentralisation au Mali
- Loi de 1992 en France
- Pressions des organismes partenaires
- Renforcement des pouvoirs locaux
- Évolution de la réflexion sur le développement...

2.3 Évolution des concepts et des approches

« Problèmes » antérieurs	« Solutions » actuelles
Mauvaise gestion	Bonne gouvernance
Échec du développement	Développement durable
Assistance humanitaire	Lutte contre la pauvreté
Dépendance	Partenariat
Tout État	Société civile
Bénéficiaires	Appropriation

2.4 Quelle influence à la coopération décentralisée sur les rapports État/Collectivités au Mali ?

### I et II

#### A1 Les transferts financiers

- Affectation globale, par projet
- Versement dans les budgets des collectivités
- Ressources affectées au fonctionnement, aux investissements ?
- Proportion de l'aide par rapport au budget de la collectivité partenaire
- Mode de « contrôle » des dépenses
- Mode de gestion et lieu de dépôt des fonds
- Position des TPG
- Existence d'une caisse d'avance

#### A2 Organisation du dispositif

- En France : gestion par la collectivité, comité de jumelage, espace ad hoc...
- Au Mali : gestion par la collectivité, cadre de concertation, relation directe avec les opérateurs...

#### A3 Minorités

### **III. Articulation coopération décentralisée, coopération bilatérale**

#### **3.1 Évolution de la coopération bilatérale et de la coopération décentralisée**

Ce qui relève de la coopération bilatérale

Ce qui relève de la coopération décentralisée

L'absence de coopération décentralisée handicape-t-elle parfois la coopération bilatérale ?

#### **3.2 Nature des informations échangées entre coopération décentralisée et ambassade,**

Objet des cofinancements

#### **3.3 Relation avec les actions de coopération bilatérale :**

Programmes sectoriels

Programmes institutionnels

Programmes régionaux

FSD

#### **3.4 Différences et convergences d'approche sur les appuis à apporter aux collectivités maliennes entre la coopération décentralisée et la coopération bilatérale ;**

#### **3.5 Articulation entre coopération décentralisée et soutien aux ONG**

#### **3.6 Des hypothèses pour une meilleure articulation entre coopération décentralisée et coopération bilatérale**

##### Soutien direct

Construction des rôles pour les impôts...

##### Soutiens indirects

Appuyer la mise en place d'un centre de formation pour les personnels territoriaux

Appuyer la déconcentration

Soutien à la mise en place de fonds locaux de développement...

##### Élaboration d'indicateurs pour mesurer l'impact de la coopération décentralisée

Multiplicateur de crédit

Critères de « satisfaction » (par exemple : taux de consommations intermédiaires pour la réalisation des équipements)

Amélioration de la sécurité alimentaire...

### **Autres thématiques générales**

#### **B1 Compétences mises en œuvre**

Les compétences mises en œuvre sont-elles strictement les mêmes que celles de la collectivité en France – Noter des exemples

#### **B2 Implication de différents niveaux de coopération**

Intérêt et limite d'une collaboration avec d'autres collectivités de la même région française

# ANNEXE V TER

## GUIDE DE CONDUITE DES ENTRETIENS — MALI

### I. Dispositif de coopération décentralisée

Dispositif de base

- Collectivité à collectivité ?
- Comité de jumelage à comité de jumelage ?
- Collectivité à comité de jumelage ?...

Modalités d'organisation et de suivi des relations

Conventions, contacts directs, représentation directe ou par un organisme tiers de la collectivité française au Mali, visite réciproque entre responsables... ?

Existe-t-il d'autres relations institutionnalisées ou informelles associées à la coopération décentralisée : entre ONG, entre institutions de santé, entre acteurs économiques... ?

La coopération décentralisée favorise-t-elle la mobilisation d'acteurs variés en France, au Mali ?

### II. Histoire et évolution de la coopération décentralisée

Origine de la coopération décentralisée et son évolution

La collectivité malienne dispose-t-elle d'information sur sa collectivité partenaire :

- Taille de la collectivité, budget de celle-ci, activités dominantes, niveau de chômage, présence d'associations spécialisées dans le sport, la culture, le secteur social organisation de représentation économique...
- Politique de développement de la collectivité, action sociale...

### III. Appuis apportés

Quels types d'appuis sont apportés ?

- Actions et programmes de développement, secteurs concernés,
- Appui à la maîtrise d'ouvrage,
- Renforcement de la qualité du fonctionnement de la collectivité...

Détermination des choix ? Qui a, au final, la décision ultime d'acceptation ou de rejet d'une action ?

Par qui et comment sont-ils réalisés ?

Par des apports techniques de la collectivité française ou choisis par elle

Par des compétences maliennes locales (ou dans le pays) choisies par les responsables maliens



(par exemple, qui choisit les entreprises qui réalisent les ouvrages?)

Quelle lecture la collectivité malienne fait-elle de la place de la coopération décentralisée pour appuyer:

- Le développement communal (ou du cercle ou de la région),
- Son renforcement institutionnel?

Plus globalement

Quel mode de relation entre la collectivité malienne et la collectivité française?

- Approche projet
- Approche par appui à la collectivité malienne pour assurer pleinement ses fonctions
- Qu'attend la collectivité malienne de sa coopération décentralisée?

#### **IV. Coopération décentralisée et décentralisation au Mali**

**Respect des normes maliennes**

La coopération décentralisée s'inscrit-elle dans le respect des normes maliennes: distribution des équipements scolaires, de santé, gestion de services collectifs (ex: Initiative de Bamako par un partage de la prise en charge des coûts de santé, nombre d'enfants par classes...)

Les actions de coopération décentralisée prennent-elles en compte les coûts d'entretien des équipements et de fonctionnement des services mis en place en fonction des ressources de la collectivité (salaires du personnel, achat des fournitures, entretien des bâtiments...?)

**Impact de la coopération décentralisée sur la politique malienne de décentralisation**

Quelle lecture la collectivité malienne fait-elle de l'évolution de la coopération décentralisée à son égard depuis la mise en place de la décentralisation?

L'existence d'une coopération décentralisée modifie-t-elle la lecture que les responsables maliens ont du fonctionnement de leur collectivité?

La collectivité malienne estime-t-elle qu'une relation plus étroite est à organiser entre les coopérations décentralisées et les organismes de représentation des communes et collectivités qu'elles ont mises en place (AMM...)

Gestion par la collectivité malienne de ses relations lorsqu'elle a plusieurs coopérations décentralisées

- Comment organise-t-elle (ou n'organise-t-elle pas) une articulation entre ses différentes coopérations du point de vue politique, institutionnel, financier)?
- Quelle différence d'approche entre les différentes coopérations décentralisées lorsqu'elles sont présentes?

#### **V. Modalité financière de la coopération décentralisée**

Poids des financements de la coopération décentralisée par rapport au budget de la collectivité malienne.

### Modalité de mise en œuvre des fonds de la coopération décentralisée

- Transfert dans le budget de la collectivité malienne ou dans un organisme dans lequel elle a voix décisionnaire
- Mise à disposition d'une ligne de crédit générale par la collectivité française
- Mise à disposition de ligne de crédit pré-attribuée
- Existence d'une caisse d'avance...
- La collectivité malienne adopte-elle dans son budget, dans un budget annexe, au moment de la signature d'une convention... les crédits mis à disposition par la coopération décentralisée ?
- Qui est l'ordonnateur des dépenses ?
- Qui est l'exécuteur des dépenses ?

Articulation entre les différentes ressources financières: apport de la coopération décentralisée/financement par des ressources de la collectivité/cotisation des habitants.

Arbitrage de la collectivité malienne entre une sollicitation de l'ANICT ou des ressources apportées par les Programmes d'Appui au Développement (de l'AFD par exemple) et les ressources apportées par la coopération décentralisée.

### Conclusion

Qu'est-ce qui est le plus utile dans la coopération décentralisée ?

## ANNEXE VI

### EXEMPLES D'ÉVOLUTION DES CONVENTIONS DE COOPÉRATION

Coopération/jumelage	Année du premier contact	Année de première signature	Révision de la convention dans le cadre de la décentralisation
Angers/Bamako	1974	1994	Signature de 1994 par les 6 maires des communes et le maire du district
Lyon/Bamako		2000	2002
Smarves/Dioïla		1996	Confirmation par le maire de Dioïla en 2000
Amboise/Fana	1985	1987	Non
Chaumont – Langres – CG 51/San	-	1982	Signature par le maire de San dès 1982. Pas de révision depuis.
Angoulême/Ségou	1984	1984	Convention triennale
Alençon/Koutiala	1970	1972	Pas de révision depuis
Brive/Sikasso			
Thionville/Gao	1986	1987	1999
La Fouillouse/Sio (sect. Soufouroulaye)		1987	Confirmation par le maire de Sio en 2002
La Talaudière/Sio (sect. Somadougou)	1992	1994	Confirmation par le maire de Sio en 2002
Mortagne en Perche/Mopti	1975		Non
(entre comités de jumelage)			
Maurepas/Mopti	1986	1995	Signature par le maire de Mopti dès 1995. Pas de révision depuis
Pacé/Konna	1982	1991	Non
Vitré/Djenné	1987	1987	Prévue en 02
Mulhouse/Sofara	1987	Vers 1987	Prévue en 2003
Rennes/Cercle de Bandiagara	1985	1995	2001
Ille et Vilaine/Assemblée régionale de Mopti	1983	1987	2001

Coopération/jumelage	Année du premier contact	Année de première signature	Révision de la convention dans le cadre de la décentralisation
Rhône-Alpes/Assemblée régionale de Tombouctou	1984	1994	Convention quadriennale
Nord - Pas de Calais/Assemblée régionale de Kayes	1994	1994	2002
Île de France/Assemblée régionale de Kayes	2001	2002	2001
Conseil Général de l'Allier/ Cercle de Niafunké	1986	1989	non
Braine/Mandiakuy	1989	1990	Non
Marolles/Lakamane	1985	1994	
Chilly-Mazarin	1985	1986	Non
Limours - Les Molières/ Nioro du Sahel - Fégui	1983		
La Bresse/Ménaka	1991	—	Prévu en 2003
Meylan/Bamako commune 1	1998	1999	Oui
Pontcharra (38), La Rochette (73), Le Cheylas (38) St Maximin (38)/ Dembela	1995	1996	?
Pontivy/Ouélessébougou	1985	1986	-
Essonne Sahel/Association des maires des cercles de Diéma et Nioro	1983	1996	
Bourbon Lancy/In Ekar	1986	1988	Pas d'information
Syndicat d'Agglomération Nouvelle d'Evry/Kayes		1990	
Comité de jumelage canton de Mereville/Hombori		2002	

## ANNEXE VII

### EXEMPLES DE FORMATION POUR LES ÉLUS

#### Programme régional de formation en décentralisation des élus de la région de Ségou (Préfod)<sup>106</sup>

Personnes concernées :

1<sup>e</sup> étape : Formation de formateurs : 52 personnes

2<sup>e</sup> étape Élus 1 634 sur 1 860 conseillers communaux dans la région

1. Les formateurs ont reçu une formation à la « Méthodologie de formation des adultes » et sur les aspects techniques de la décentralisation.

2. Les modules, préparés par la MDRI ont servi de base à la formation des élus répartis en deux temps : 4 jours pour le Conseil Communal, 4 jours ensuite pour le Bureau Communal. « *Le premier temps se réfère à des aspects généraux de la commune, le deuxième présente une formation plus approfondie.* »

Les modules pour le Conseil Communal étaient les suivants :

3. Les institutions de la République
4. La décentralisation
5. La commune
6. Le développement local/communal
7. La gestion du patrimoine communal
8. Les acteurs du développement communal
9. L'organisation et la tenue des réunions
10. Les relations entre l'État et les collectivités territoriales
11. Les droits et devoirs du citoyen dans le développement communal
12. Le rôle de la femme dans le développement communal
13. Les relations intercommunales.

Les modules pour le Bureau Communal se composaient de :

14. Les services communaux
15. La programmation du développement local/communal
16. Les finances locales
17. La maîtrise d'ouvrage

plus certaines précisions sur : La commune  
Les relations entre l'État et les collectivités

[...]

106. Source : Coordination régionale des ONG – Ségou, *Bilan du Programme Régional de Formation en Décentralisation – Préfod*, octobre 2000.

107. Estimation par la mission.

les thèmes qui ont suscité des débats très animés ont été :

- l'implication des femmes dans le développement communal
- les relations avec les leaders communautaires,
- la mobilisation des ressources locales, les stratégies pour assurer le recouvrement des impôts, l'élaboration du budget,
- les différents rôles du maire, des adjoints et du conseil communal,
- les lotissements et la gestion du patrimoine,
- les relations entre État et Commune (tutelle),
- la tenue des réunions,
- la programmation du développement communal, le schéma d'Aménagement du Territoire, etc. »

Coût global du programme	84 000 000 F CFA
Dont	64 000 000 F CFA apportés sous forme monétaire
	19 000 000 F CFA en nature
Coût moyen par personne formée	51 400 F CFA
Coût moyen par journée de formation	10 250 F CFA

**Exemple de documents diffusés par le PACR-Mopti  
au cours des formations pour les élus**

Guide d'appui à la Maîtrise d'ouvrage, 38 p

Manuel d'administration communal, 38 p.

Guide pour l'élaboration du budget communal, 41 p.

Formation des conseillers CCC et prestataires de services de la région de Mopti en montage de dossiers de financement, 32 p. + annexes

## ANNEXE VIII

### DES RELATIONS MULTIPLES : EXEMPLE DE LA COOPÉRATION ANGERS/BAMAKO

Angers	Bamako
<p><b>Santé</b></p> <p>Centre de transfusion sanguine            CHU d'Angers            Faculté de médecine d'Angers            Mutualité d'Anjou/Institut Montéclair            Association angevine des parents d'enfants inadaptés            Association des paralysés de France</p> <p>Centre Charlotte Blouin</p>	<p>Centre national de transfusion sanguine            Hôpitaux Point G et Gabriel Touré            Faculté de médecine et de pharmacie            Centre de soins, d'animation et de conseils            Association malienne contre les déficiences mentales chez l'enfant            Association malienne pour la promotion des handicapés physiques            Centre national d'appareillage orthopédique            Institut national de réadaptation des handicapés physiques            Association de santé communautaire de Bankoni            Association de santé communautaire de Bazola, Niarela et Bacadji            Union malienne des aveugles            Groupement d'intérêt économique « Santé pour tous »</p>
<p><b>Éducation – Formation</b></p> <p>Association du Père Michel            École Aldo Ferraro            École supérieure d'application du génie</p> <p>IUT d'Angers            Lycée Chevrollier            Lycée Sacré-Cœur</p> <p>Lycée Saint Martin</p>	<p>Centre du Père Michel            Centre de formation de Baguinda            École fondamentale de Séga Diallo de Bozola            École fondamentale de Maganambougou            École militaire du Mali            École supérieure de formation et de recherche appliquée            Jardins d'enfants « les canetons »            Lycée Prosper Camara            Lycée Notre-Dame du Niger            Lycée technique            Mutuelle des travailleurs, de l'éducation et de la culture</p>

<b>Jeunesse</b> MPT Verneau	Carrefour des jeunes Centre d'accueil pour enfants des rues Fondation pour l'enfance
<b>Social</b> CIFF – CIDF  Femmes dans la Cité	Association pour la promotion et la défense des droits des femmes Coordination régionale pour la promotion des femmes
<b>Aménagement urbain</b>   DDE Maine et Loire	Association française des Volontaires du progrès Association Agir pour l'environnement et la qualité de la vie Direction nationale de l'hydraulique et de l'énergie
<b>Culture</b> Bibliothèque municipale d'Angers  Cinémas d'Afrique École régionale des Beaux-arts Lojo Musées d'Angers Radio Gribouille	Association Act sept – festival du théâtre des réalités Association Kasobane Centre culturel français Direction régionale des Arts et de la culture Institut national des Arts Musée national du Mali Opération Lecture publique
<b>Divers</b>	Radio Tabalé

**DES RELATIONS MULTIPLES:  
EXEMPLE DE LA COOPÉRATION RENNES/PLATEAU DOGON**

<b>Adhérents associatifs  à l'Association de jumelage coopération  Rennes/Plateau Dogon</b>	<b>Plateau Dogon</b>
Agro sans Frontières Association Ille et Vilaine/Mopti Association Voyages et Chantiers Architectes sans territoire Les Amis de Tougoumé Pélican Sup de Cœur UMIV Wai Wai Indigi	Associations villageoises Centres de santé de base Associations de parents d'élèves Organisations de producteurs...



## ANNEXE IX

### COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE ET COLLECTE DE L'IMPÔT

Alors que toutes les instances affirmaient que la collecte de l'impôt serait améliorée grâce à la décentralisation par le rapprochement du pouvoir des citoyens, le constat inverse est aujourd'hui unanime.

Les services du Trésor confirment la tendance à une réduction de la collecte des impôts locaux, constatée dans les différentes collectivités rencontrées

Exemples de taux de collecte de l'impôt (estimées par les mairies)

	Montant du budget	Taux de recouvrement
Bandiagara (région de Mopti)	19 319 530 F CFA	19 % (2001)
Bankass (région de Mopti)	24 000 000 F CFA	60 % (2001)
Dioïla (région de Koulikoro)	36 000 000 F CFA	56 % (2001)
Konna (région de Mopti)	79 000 000 F CFA	40 à 45 % (2001)
Koutiala (région de Sikasso)	443 000 000 F CFA	60 à 65 %
Mopti ville (région de Mopti)	622 000 000 F CFA <sup>108</sup>	35 % (2001)
San (région de Ségou)	-	de 20 et 30 % selon les années
Ségou (région de Ségou)	400 000 F CFA	56 % (2001)
Sio (région de Mopti)	18 000 000 F CFA prévu en collecte 64 000 000 FCA avec apport de ONG	3,5 % (2002, année non achevée)
Cercle de Bandiagara	27 000 000 F CFA	10 à 15 % (2001)
Région de Mopti	75 000 000 F CFA	40 à 45 % (2001)

Les explications avancées mettent l'accent sur :

- L'absence d'autorité des maires pour faire rentrer les impôts. Elle est moindre que celle des anciens chefs d'arrondissement, et ils ne peuvent user des mêmes moyens coercitifs.
- La résistance des gros villages et villes plus importante que celles de petites communes à verser l'impôt. Les données chiffrées du tableau précédent confirment cette explication.

Il n'est pas possible d'affirmer globalement que les ressources apportées par la coopération décentralisée sont une cause de résistance à l'impôt local. Des indices convergents semblent cependant indiquer, que dans certains cas, celles-ci ne sont pas totalement étrangères à un taux de recouvrement très faible.

108. Le budget de 2001 a intégré des charges spécifiques à la Coupe d'Afrique des nations. En 2002 le budget a été voté pour un montant de 530 millions.

❑ Les communes maliennes de taille moyenne, jumelées avec des communes françaises aux ressources modestes, qui mobilisent donc de très faibles budgets pour la coopération décentralisée ont un taux de recouvrement plus fort que la moyenne des autres communes (exemple : cas de Dioïla/Smarves).

❑ Les communes sans jumelage ont un taux de recouvrement supérieur en 2001 à la moyenne des autres communes maliennes (exemple : cas de Bankass et Diangouté Kamara). Le taux de recouvrement à Bankass est très largement supérieur à celui de sa commune voisine Bandiagara.<sup>109</sup> qui est dans l'aire de coopération Rennes/Plateau Dogon. De même dans la région de Kayes, le taux de recouvrement de Diangouté Kamara qui n'a pas de jumelage est supérieur à celui de Diéma qui a pour ville partenaire Chilly Mazarin

#### Taux de recouvrement des impôts

Commune de Bandiagara	3 %
Commune de Diéma	20 %
Commune de Bankass	60 %
Commune de Diangouté Kamara	33 %

❑ Dans de nombreux cas, les coopérations décentralisées apportent 100 % des volumes financiers requis pour les investissements, la mobilisation des ressources locales étant alors faite sous forme de contribution en travail et matériaux. Les clauses imposées pour mobiliser les ressources de l'ANICT ou de programmes sont plus coercitives. Dans tous les cas, une contribution financière est exigée des communes : 20 % du montant de l'investissement pour l'ANICT (pouvant le cas échéant être réparti en 10 % sous forme financière et 10 % sous une forme physique).

#### Cas de la commune de Sio

La commune de Sio bénéficie d'un double jumelage. Le secteur de Soufouroulaye bénéficie d'un jumelage avec La Fouillouse, le secteur de Somadougou d'un jumelage avec La Talaudière. Ces deux jumelages ont permis la réalisation de divers équipements comme :

Le CSCOM de Somadougou. La contrepartie financière communale au financement de l'ANICT a intégralement été apportée par le comité de jumelage de La Talaudière.

Les six puits à grand diamètre creusés depuis 10 ans sur la commune ont été totalement financés par des ressources apportées par les comités de jumelage (contribution des populations en travail)...

Les ressources de la commune sont insuffisantes pour assurer les salaires des agents communaux, qui ont un retard de sept mois en octobre 2002.

Nota : les apports financiers des comités de jumelage représentent en moyenne 2,5 fois le budget de la commune, et plusieurs dizaines de fois les sommes réellement collectées.

109. Certes une situation particulière règne dans cette ville. Le maire, rentré récemment de Côte d'Ivoire, y a résidé pendant près de cinquante ans et la forte structuration sociale de la ville laisse une très large influence à la « gouvernance traditionnelle ». Cependant cette configuration ne saurait expliquer à elle seule le niveau quasi insignifiant du taux de recouvrement (3 %). On peut aussi noter que Bandiagara est une commune qui se limite à cette seule agglomération, sans village rattaché.

### Cas de la construction du siège de l'Assemblée régionale de Mopti.

Montant total de l'investissement à réaliser	120 000 000 F CFA
Montant mobilisé par l'Assemblée régionale	8 000 000 F CFA
Contribution ANICT	32 000 000 F CFA
Contribution du Conseil général d'Ille et Vilaine	40 000 000 F CFA
Contribution de la coopération bilatérale française	40 000 000 F CFA
Les apports financiers de la ville de Mopti ont un fort effet levier pour mobiliser d'autres ressources financières.	

Il convient de ne pas tirer de conclusions trop hâtives de ces éléments. Mais leur convergence mérite que l'on porte attention à un risque de dérive et à en tirer un enseignement.

L'intervention massive<sup>110</sup> des coopérations décentralisées au regard des montants des budgets des collectivités maliennes est argumentée par l'insuffisance de ressources de ces dernières. Un tel choix n'est pas un encouragement à la collecte de l'impôt alors que les capacités contributives sont très supérieures aux collectes réalisées. Si les équipements peuvent être réalisés sans accroissement de la contribution fiscale (éventuellement du montant des cotisations), il y a là un encouragement à la fuite devant l'impôt.

Il serait bien évidemment inopportun de tirer pour conclusion une diminution des appuis apportés par les coopérations décentralisées. Mais les collectivités françaises pourraient adjoindre aux deux critères qu'elles prennent en compte :

- l'opportunité de l'investissement pour leur collectivité partenaire
- leur propre capacité financière à soutenir une action,

Un troisième critère aujourd'hui absent : le taux de mobilisation des ressources financières locales ainsi que le font l'ANICT T et la plupart des programmes d'appui aux investissements locaux.

La prise en compte de ce troisième critère offre l'avantage de pouvoir introduire dans la discussion entre partenaires une dimension fréquemment occultée : l'identification des ressources à mobiliser pour assurer le coût de fonctionnement et d'entretien du nouvel équipement réalisé.

110. Les sommes en jeu pour les collectivités françaises apparaissent comme très modestes. Elles sont considérables comparées au budget des communes, a fortiori au regard des impôts collectés.

## ANNEXE X

### THÈMES ET QUESTIONS QUE LES CENTRES DE RESSOURCES AURONT À TRAITER FONCTIONS QU'ILS AURONT À ASSURER

Les centres de ressources sont des espaces d'appui aux collectivités territoriales, organisées par elles-mêmes et fonctionnant sous leur autorité.

#### Thème et questions pour lesquels un centre de ressources devra proposer des informations

1. Les ressources de la commune, le budget
2. Les stratégies de développement d'une commune, de développement local, la planification et l'aménagement (pour aller où?)
3. Démarches, processus, méthodes et outils (comment y aller?)
4. L'environnement des communes
5. Tous les acteurs du développement local (enjeux et stratégies...)
6. Incidences du développement local dans tous les secteurs
7. L'intercommunalité
8. Les textes réglementaires
9. Les erreurs et les dérives de la décentralisation dans sa mise en œuvre
10. Les coopérations décentralisées
11. Les autres pays (culture générale)
12. Où trouver de l'information

#### Fonctions qu'un centre de ressources aura à assurer

1. Faire remonter les informations des communes et des cercles à l'AMM
2. Répondre aux questions des communes, valoriser leurs critiques et propositions, synthétiser leurs informations sur la fonctionnalité des communes et la coopération décentralisée, capitaliser les échanges entre élus
3. Organiser et appuyer une animation locale pour faire vivre l'information
4. Créer et faciliter des échanges entre communes
5. Repérer, collecter et classer tous documents utiles
6. Retraiter les informations pour les rendre aisément accessibles et compréhensibles
7. Établir et faire vivre des partenariats d'échanges d'informations et de production de documents
8. Mettre à disposition des cercles et des communes les documents recueillis
9. Assurer une veille pour repérer les informations utiles

Extrait de « *Études de faisabilité du Centre de Ressources de l'AMM* »,  
Association des Municipalités du Mali, J. Mercoiret et alii, mai 2001

## ANNEXE XI

### L'AGENCE NATIONALE D'INVESTISSEMENTS DES COLLECTIVITÉS (ANICT)

#### Répartition des subventions et conditions d'accès.

<b>1<sup>re</sup> étape. Répartition et notification des subventions aux collectivités</b>		
<b>1<sup>re</sup> phase</b> Répartition des engagements financiers de l'État et des partenaires au développement par région.	Le conseil d'administration fixe l'enveloppe nationale entre les régions pour trois ans.	Le directeur général de l'ANICT fait connaître à chaque antenne régionale le montant donné à la région pour les collectivités territoriales.
<b>2<sup>e</sup> phase</b> Répartition du droit de tirage entre les collectivités territoriales de la région.	Le comité d'orientation (CRO) fait la répartition entre les collectivités pour 3 ans en : <ul style="list-style-type: none"><li>• Droit de tirage initial</li><li>• Droit de tirage supplémentaire.</li></ul>	
<b>3<sup>e</sup> phase</b> Notification des droits de tirages par le chef de l'antenne régionale de l'ANICT.	Le chef de l'antenne régionale de l'ANICT notifie aux collectivités territoriales de la région leurs montants pour les trois ans.	
<b>4<sup>e</sup> phase</b> Ouverture des crédits.	Le directeur général de l'ANICT fixe par décision approuvée par le ministre des Finances le montant annuel de chaque collectivité (décision d'ouverture de crédits).	
<b>5<sup>e</sup> phase</b> Notification et inscription des crédits ouverts dans le budget annuel de la collectivité.	Le chef d'antenne notifie à la collectivité la décision d'ouverture de crédit du directeur général de l'ANICT.	La collectivité inscrit le montant notifié dans son budget annuel.

<b>2<sup>e</sup> étape. Conditions d'accès</b>		
<p><b>1<sup>re</sup> phase</b> Étude de faisabilité des dossiers et passation de marché.</p>	<p>La collectivité réalise avec l'appui des CCC ou autres prestataires :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'étude de faisabilité sommaire de l'investissement programmé (coût détaillé, périodes de démarrage des travaux, financement détaillé...)</li> <li>• Le dossier d'appel d'offres (plans, devis de référence, termes de références...)</li> </ul> <p>Elle sélectionne le prestataire avec lequel elle signe un contrat de marché.</p> <p><b>N.B. : l'ANICT ne finance pas les études.</b></p>	<p>La collectivité transmet à l'antenne régionale de l'ANICT un dossier pour financement composé de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'étude sommaire de faisabilité</li> <li>• Le dossier d'appel d'offre</li> <li>• Le contrat signé avec le prestataire avec la clause « le présent contrat n'est valable qu'après notification de l'accord de financement du CRO ».</li> </ul>
<p><b>2<sup>e</sup> phase</b> Soumission du dossier à l'antenne régionale de l'ANICT.</p>	<p>L'antenne régionale de l'ANICT examine le dossier de faisabilité transmis par le président de la collectivité (maire, président du Conseil de cercle, président de l'Assemblée régionale) et vérifie si toutes les conditions requises sont réunies.</p> <p><b>Conditions pour accéder aux subventions ANICT :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Budget approuvé par tutelle</li> <li>• Établissement d'un dossier de faisabilité dans les domaines de compétence de la commune</li> <li>• Investissement figurant dans le programme annuel de la collectivité et sur la liste des équipements ou infrastructures financés par l'ANICT</li> <li>• Apport de 20 % disponible (la collectivité peut apporter 10 % en espèces et 10 % en nature par exemple : en main-d'œuvre ; matériel de travail tels que pelles, brouettes ; matériaux de construction tels que sable, graviers) à évaluer dans le devis.</li> </ul>	<p>Le dossier jugé bon est transmis au CRO pour décision de financement.</p>

<p><b>3<sup>e</sup> phase</b> Notification de la décision de financement du CRO à la collectivité.</p>	<p>Après vérification des conditions requises et compte tenu des observations de l'ANICT, le CRO décidera d'accorder ou pas le financement à la collectivité.</p>	<p>Le chef de l'antenne régionale de l'ANICT notifie au président de la collectivité la décision de financement du CRO. <b>N.B. : en cas de refus de financement la collectivité peut exercer un recours auprès du directeur général de l'ANICT.</b></p>
<p><b>4<sup>e</sup> phase</b> Convention de financement.</p>	<p>En cas d'accord de financement le chef de l'antenne régionale de l'ANICT passe avec le maire une convention formalisant le financement.</p>	<p>Le comptable de la collectivité (receveur percepteur pour les chefs lieux de cercle, trésorier payeur régional pour les communes du cercle chef lieu de la région) est informé (remise d'une copie de la convention).</p>
<p><b>5<sup>e</sup> phase</b> Versement des contributions de la collectivité et de l'ANICT dans le compte bancaire ouvert à cet effet.</p>	<p>Une semaine après la signature de la convention de financement avec le chef de l'antenne régionale ANICT, la collectivité verse dans le compte bancaire ouvert en son nom sa contribution de 20 % du coût de l'investissement (dont 10 % en espèce pour les collectivités qui ont un apport en nature et 20 % en espèce pour celles qui n'ont pas d'apport en nature). La collectivité notifie à l'antenne régionale de l'ANICT le versement des 20 % ou des 10 % en espèce (transmission copie du reçu de versement de la banque).</p>	<p>Après réception du reçu de versement de la collectivité, l'antenne régionale de l'ANICT informe l'agent comptable de la direction générale de l'ANICT qui procède au virement des 80 % du coût de l'investissement dans le compte de la collectivité. <b>N.B. : l'ANICT ne verse sa contribution qu'au vu du reçu du versement des 20 % de la collectivité.</b></p>

<p><b>6<sup>e</sup> phase</b> Réalisation du projet.</p>	<p>Le prestataire retenu, exécute les travaux et demande des paiements conformément au contrat de marché (il peut solliciter des avances de démarrage si le contrat le prévoit).</p>	<p>La commune établit un mandat de paiement qu'elle adresse au receveur municipal.</p>
<p><b>7<sup>e</sup> phase</b> Règlement du prestataire.</p>	<p>Le receveur municipal reçoit le mandat, vérifie les pièces qui l'accompagnent :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrat de marché</li> <li>• Ordre de service</li> <li>• Attestation d'exécution.</li> </ul>	<p>Le receveur municipal contrôle :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'exactitude de l'imputation (numéro du chapitre du budget)</li> <li>• La qualité de l'ordonnateur (si c'est le maire qui a signé ou un adjoint désigné par lui)</li> <li>• La disponibilité des crédits (montant inscrit dans le budget)</li> <li>• La disponibilité des fonds</li> <li>• Le service fait.</li> </ul> <p>Le receveur municipal, après avoir vérifié la disponibilité des fonds, paie le prestataire par chèque bancaire tiré sur le compte de la commune.</p>



## TITRES DISPONIBLES DANS LA SÉRIE « ÉVALUATIONS »

- Le programme des volontaires européens de développement. Évaluation de la phase pilote (1986-1988) (n° 3).
- L'École nationale supérieure des Industries agro-alimentaires du Cameroun (ENSIAAC) (n° 6)
- Faune sauvage africaine. Bilan 1980-1990. Recommandations et stratégie des actions de la coopération française (n° 8).
- Le Comité interafricain d'Études hydrauliques (CIEH) (n° 10).
- La politique des bourses. Évaluation de l'aide publique française (1979-1988) (n° 11).
- La reconversion des agents de la fonction publique en Guinée. Évaluation de l'aide française (1986-1992) (n° 12).
- L'Association française des Volontaires du progrès (n° 13).
- L'appui dans les secteurs du plan et des statistiques (n° 14).
- L'appui aux formations dans le secteur BTP (n° 15).
- L'appui au système éducatif tchadien (n° 16).
- L'appui à l'opération villages-centres du Congo: Mindouli et Lékana (n° 17).
- L'appui dans le domaine du livre et de l'écrit (n° 18).
- Les administrations mauritaniennes des finances et du plan (n° 19).
- Les réseaux de développement (n° 20).
- La politique du ministère en faveur de la coopération décentralisée (n° 21).
- La politique des crédits déconcentrés d'intervention (1988-1993) (n° 22).
- L'appui au développement urbain et à la gestion locale au Bénin et à Madagascar (1982-1994) (n° 24).
- La navigation aérienne et les activités aéroportuaires en Afrique subsaharienne et dans l'Océan indien (n° 25).
- Le volontariat français dans les pays en développement (1988-1994) (n° 26).
- Conséquence de la suspension de la coopération. Cas du Togo, du Zaïre et d'Haïti (n° 29).
- La coopération documentaire (1985-1995) (n° 33).
- Étude de synthèse d'évaluations de l'action des ONG (n° 34).
- Programme d'appui aux administrations financières et économiques (PAAFIE) (n° 35).
- Programme mobilisateur Femmes et développement (n° 37).
- Évaluation rétrospective des FAC d'intérêt général (91, 93, 95) consacrés à l'appui à la politique sectorielle en éducation formation (n° 38).
- Évaluation de la politique française d'aide dans le secteur minier (n° 39).
- Évaluation de la politique française d'aide dans le secteur Jeunesse et Sports (n° 41).
- Évaluation du programme CAMPUS. Coopération avec l'Afrique et Madagascar pour la promotion universitaire et scientifique (n° 42).
- Évaluation dans le secteur de la santé au Cambodge (n° 44).
- Évaluation rétrospective des systèmes financiers décentralisés (n° 45).
- Évaluation du projet ARCHES (n° 46).
- Projet santé Abidjan. Évaluation des FSU-Com (n° 47).
- Évaluation du F3E (Fonds pour la promotion des études préalables, des études transversales et des évaluations) (n° 48).
- Évaluation des actions de l'aide française dans le secteur agricole et l'environnement à Madagascar (n° 49)

- Évaluation du programme développement local et migration au Mali et au Sénégal (n° 50).
- Évaluation des programmes de lutte contre le VIH/sida (1987-1997) 2 tomes (n° 51)
- Évaluation des programmes prioritaires Palestine et Vietnam (n° 52)
- Évaluation de la formation des personnels de santé en Afrique et à Madagascar (n° 53)
- Étudier en français en Europe centrale et orientale.  
Évaluation des filières universitaires francophones (n° 54)
- Évaluation d'actions de coopération franco-marocaines pour la recherche scientifique.  
Programmes d'actions intégrées (n° 55)
- Évaluation du pôle régional de recherche appliquée au développement des savanes d'Afrique centrale (Prasac) du Coraf. (n° 56)
- Évaluation de la coopération télévisuelle en Afrique subsaharienne (1995-2000) (n° 57)
- Rapprocher les jeunes du Sud et du Nord. Évaluation de Villes. Vie. Vacances/Solidarité internationale et de Jeunesse/Solidarité internationale (n° 58)
- Évaluation de l'aide française dans le secteur pharmaceutique – Afrique subsaharienne et Madagascar (1994-2001) (n° 59)
- Évaluations (Fiches-résumés de 28 évaluations réalisées entre 1993 et 1997)
- Évaluation de la coopération culturelle, linguistique et éducative en Amérique centrale (n° 60)
- Évaluation du dispositif des crédits déconcentrés « Fonds social de développement » (n° 61)
- Festival international des francophonies en Limousin – Évaluation (n° 62)
- Évaluation de la coopération en matière de santé au Gabon (n° 63)
- Évaluation Appria à la professionnalisation des opérateurs culturels du continent africain – Programme « Afrique en créations » (n° 64)
- Évaluation de la coopération décentralisée franco-malienne (n° 65)