

NOTE ADDITIVE AU RAPPORT D'EVALUATION
DE LA COOPERATION MONTREUIL-YELIMANE
(Institutions et Développement – I&D)

Suite à la restitution du 13 février 2002 à Montreuil de l'étude d'évaluation rétrospective du 3^{ème} programme Yélimané-Montreuil, nous apportons une contribution relative aux perspectives ouvertes par la décentralisation au Mali, complémentaire au chapitre 4 "propositions pour l'avenir" du rapport d'évaluation.

1- Rappel des conclusions de l'étude d'évaluation

Concernant la prise en compte de la décentralisation, l'équipe d'évaluation avait mis l'accent sur une nécessaire différenciation entre les activités à caractère économique dont la cible est des groupes spécifiques (femmes, jeunes, différents porteurs d'initiatives économiques...) et les activités qui vont toucher la réalisation et/ou le fonctionnement d'infrastructures relevant des compétences communales.

L'équipe d'évaluation conseillait que les activités à caractère économique continuent dans un cadre non communal, alors que celles qui touchaient des domaines de compétences communales devaient se faire en collaboration avec les communes concernées. Néanmoins, pour les investissements à caractère communautaire, si le mode de sélection devait respecter le processus communal, une distinction devait s'opérer pour identifier avec les acteurs villageois et la commune ce qui relevait du domaine villageois et ce qui relevait de l'intervention de la commune (application du principe de subsidiarité).

2- Mieux prendre en compte la décentralisation

Ce rappel étant fait, nous allons approfondir la question de la prise en compte du processus de décentralisation.

L'analyse du rapport, l'écoute des interventions lors de la restitution 13 février, montrent que schématiquement trois options d'évolution du programme se dessinent :

- 1- l'option développement local qui privilégierait l'appui direct aux groupes socioprofessionnels dans les villages, ciblant des actions modestes, maîtrisables par l'équipe et contribuant au développement recherché des dynamiques locales tout en travaillant de manière complémentaire sur des activités de compétences communales avec les communes.
- 2- l'option d'une OMRI "agence de développement du cercle", c'est une formule qui sans avoir été définie comme telle, correspond en partie à celle de l'équipe qui voudrait intervenir de manière plus conséquente sur les différents domaines, avec plus de moyens, plus de liberté d'actions notamment pour la recherche de financement pour les programmes qu'elle mettrait en œuvre. Cette vision regroupe celle d'une OMRI réalisant des grandes infrastructures de développement comme des barrages.
- 3- l'option alternative aux précédentes serait d'orienter l'OMRI et son programme plus dans un rôle d'appui aux acteurs locaux dans l'exercice de leurs responsabilités, principalement les communes, maître d'ouvrage du développement de leur territoire.

Nous proposons ci-dessous des éléments de réflexion sur cette troisième option.

3- L'argumentation en faveur d'un accompagnement des communes

a) le changement de contexte au Mali

Les communes sont récentes, 1999, et de fait elles n'ont réalisé que deux exercices budgétaires. Leur domaine de compétences est large, il s'agit principalement de :

- état civil,
- santé primaire,
- éducation fondamentale (1^{er} cycle),
- gestion des ressources naturelles,
- hygiène et assainissement,
- hydraulique urbaine et rurale,
- voirie et pistes rurales.

Dans les domaines sectoriels, la commune est en charge de financer les infrastructures et équipements et de participer à leur gestion. Actuellement les autorités maliennes définissent pour chaque secteur les transferts à réaliser au "profit" des communes et le rythme de ce transfert. De manière complémentaire un travail se fait sur la gestion de ces équipements, favorisant une gestion directe par les usagers dans un rapport contractuelle avec la commune.

Le processus de décentralisation se poursuit avec la mise en place des conseils de cercle et les conseils de région.

b) des communes démunies tant au niveau savoir-faire qu'au niveau des ressources financières

Le Mali a choisit de mettre en place des communes sur l'ensemble du territoire. Les ressources humaines sont insuffisantes pour assurer la formation et l'accompagnement des élus et agents communaux. Le savoir-faire est à construire à tous les niveaux.

Les besoins d'appui sont donc importants et ils peuvent être différenciés ainsi :

- les interventions liées à l'installation et au fonctionnement des communes,
- les autres interventions d'appui liées à des secteurs particuliers.

Les interventions prioritaires à l'installation et au fonctionnement des communes concernent trois domaines :

- l'installation des élus, l'administration et la gestion communale,
- la programmation communale,
- la maîtrise d'ouvrage.

Pour les secteurs particuliers (eau, santé, éducation), les appuis porteront essentiellement sur :

- la compréhension par la commune de son rôle et du rôle des autres acteurs dans le secteur,
- de l'organisation d'un état des lieux du secteur et d'une concertation avec ces acteurs sur les priorités pour aboutir un programme d'action simple définissant quelles réalisations, quelles responsabilités dans le financement et la gestion,
- la mise en œuvre des actions définies et le mode de suivi du secteur par la commune.

De manière transversale, la question du développement des ressources financières des communes est une question sensible. Cette question doit être abordée avec la commune au regard des services qu'elle est en mesure d'apporter à la population et du mode de gestion des différents équipements.

c) une orientation forte du gouvernement malien : l'appui aux collectivités territoriales

Conscient depuis le départ de ces difficultés, le gouvernement malien a décidé de mettre en place un dispositif d'appui aux collectivités. Ce dispositif est double : une partie est un dispositif d'appui technique aux collectivités à travers les Centres de Conseil Communal (CCC) et une partie est un dispositif d'appui financier, il s'agit de l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT). Ces deux dispositifs sont indépendants.

Le dispositif des CCC est en place, coordonné par une cellule nationale (CCN) rattachée au ministère de l'administration territoriale et des collectivités locales (MATCL).

Ce dispositif est décentralisé et n'a pas vocation de perdurer. S'appuyant sur des acteurs locaux déjà en place (ONG, projet, coopération, bureaux d'études locaux) il a pour objet d'apporter sur 3 ans une assistance aux collectivités. Au bout de ces trois ans, les collectivités dans chaque cercle et région décideront de son avenir et de son mode de reprise.

Le cahier des charges des CCC définit ainsi leur mandat :

"Le mandat des CCC est d'organiser l'appui technique aux collectivités territoriales afin qu'elles acquièrent les compétences nécessaires à l'exercice de leurs responsabilités. Les CCC constituent un outil privilégié d'accompagnement des collectivités territoriales dans la maîtrise d'ouvrage de leur développement.

Les CCC doivent induire une dynamique entre les acteurs et ils ont donc pour objectif de s'effacer au bout de trois ans au profit d'un outil maîtrisé et géré par les collectivités territoriales, outil dont ils auront préparé la mise en place avec les élus.

A cet effet, les CCC se voient confier trois fonctions :

- 1- Animation
 - du réseau de prestataires locaux
 - du comité d'orientation.
- 2- Gestion des programmes d'appui aux collectivités territoriales:
 - Gestion du programme national d'appui initial¹ en fonction des plans d'appui² élaborés par les collectivités territoriales
 - Définition et négociation avec les partenaires de programme d'appui répondant aux besoins spécifiques des collectivités territoriales et gestion de ces programmes.
- 3- Appui à la maîtrise d'ouvrage du développement des collectivités territoriales :
 - Appui à l'élaboration du plan d'appui
 - Intermédiation entre les collectivités territoriales et les prestataires de services

¹ Programme national d'appui initial : proposé et financé par l'Etat, afin de permettre l'acquisition par les collectivités territoriales des compétences nécessaires à l'exercice des fonctions de base dans les domaines prioritaires suivants :

- Administration communale
- Gestion communale
- Programmation communale
- Maîtrise d'ouvrage

² Plan d'appui des collectivités territoriales : élaboré par les élus de la collectivité, avec l'aide du CCC, à partir de l'identification des limites de leurs compétences dans les domaines sur lesquels ils doivent agir et de la définition des besoins en appui qui en découle.

Ce plan d'appui permettra de solliciter l'appui du gouvernement en fonction des formations proposées par le programme national d'appui initial.

- Appui au montage des dossiers de financement pour l'ANICT
- Appui au montage des dossiers pour d'autres sources de financement
- Appui direct aux communes en cas d'absence de prestataires compétents sur certains domaines."

Lors de la sélection des opérateurs CCC, l'OMRI sur Yélimané avait été pressenti. L'équipe de Montreuil, de passage à cette époque à Yélimané, avait décliné l'offre du fait des difficultés internes que traversait l'équipe de Yélimané et du besoin de la consolider. Cette décision a certainement été sage et a évité à l'équipe réduite de se trouver surchargée avec un nouveau domaine qu'elle ne maîtrisait pas elle-même.

L'OMRI offrit d'héberger dans son nouveau centre l'équipe CCC, ce qui fut accepté. Par défaut d'intervenant solide sur Yélimané, le CCC de Yélimané a été rattaché à un programme de la coopération française le PADRK, basé à Kayes. Le PADRK a recruté deux agents à cet effet.

Il est important de noter qu'au niveau de chaque cercle il a été mis en place un comité d'élus chargé d'orienter les choix des appuis techniques apportés par le CCC et de juger de la pertinence et de l'efficacité des appuis. C'est notamment ce comité d'élus qui va définir les programmes d'appui à mettre en place pour l'ensemble des communes du cercle.

d) la plus value d'une coopération décentralisée

Aujourd'hui à l'issue de cette évaluation, et malgré que le 4^{ème} programme de l'OMRI ait été défini avant les résultats de cette évaluation, on peut s'interroger si le programme n'a pas intérêt à prendre plus en compte cette dimension d'appui aux communes.

En effet, le choix initial de solliciter l'OMRI pour être CCC reste valable :

- l'OMRI du fait de l'implication de la ville de Montreuil n'est-il pas mieux placé pour apporter un certain savoir-faire dans la gestion des communes,
- l'OMRI n'est-il pas en mesure de mobiliser et de suivre plus facilement des spécialistes en la matière ?
- l'enjeu que représente la mise en place et le bon fonctionnement des communes au Mali devrait trouver plus d'écho au niveau de la ville de Montreuil dont la vocation dans le cadre de la coopération décentralisée est d'appuyer avant tout des collectivités sœurs dans d'autres pays.

Ceci implique une révision du mode d'intervention, non plus en réalisation directe, mais en **accompagnement de la commune à travailler avec les autres acteurs locaux sur les domaines de sa compétence.**

L'OMRI pourrait alors financer à travers ses ressources certaines actions issues :

- soit des programmes d'investissements des communes de Yélimané,
- soit des programmes d'appuis techniques pour une commune ou commun à l'ensemble des communes.

e) apporter des réponses à certaines limites de l'action actuelle

Ce choix permettrait aussi de répondre à certaines limites de l'intervention actuelle de l'OMRI, notamment :

- choix des actions et des bénéficiaires,
- substitution aux acteurs existants (principe du faire faire des CCC),
- sortir du piège du saupoudrage d'actions.

Le champ d'intervention sur lequel intervient actuellement l'équipe de l'OMRI est très vaste, pour avoir un impact significatif un programme comme celui-ci devrait multiplier ces actions... mais est-ce possible ? Le problème de fond n'est-il pas l'accès aux services de base par les hommes et les femmes et donc **travailler à la mise en place de ces services?**

4- Une proposition d'approche

Si ce choix de l'accompagnement des communes est fait, l'approche suivante pourrait être appliquée :

- Reprise du CCC après négociation avec la CCN et le PADRK, ainsi que le comité d'orientation du CCC de Yélimané
- Travail avec chaque commune sur ses besoins d'appuis,
- Travail de fond avec chaque commune et les autres acteurs de la commune sur les secteurs de base (santé, hydraulique, éducation, gestion des ressources naturelles),
- Appui à chaque commune à monter son programme par secteur,
- Définition au niveau du cercle des programmes à caractère intercommunal à monter pour appuyer les communes dans chacun de ces secteurs,
 - Programme à caractère de formation
 - Programme à caractère d'investissement
- Appui aux communes à rechercher les financements pour leurs programmes particuliers ou les programmes intercommunaux....

L'OMRI pourrait alors mobiliser ses propres financements pour répondre à une partie de ces programmes³, de même qu'elle pourrait mobiliser des compétences au sein de la ville de Montreuil ou dans d'autres institutions pour intervenir en accompagnement et sur la durée auprès des communes maliennes et des structures de services (centres de santé...).

L'équipe sur place n'exécuterait pas ces programmes, mais chercherait les prestataires, publics ou privés, les plus compétents pour intervenir. L'équipe jouerait pleinement son rôle d'appui à la maîtrise d'ouvrage communale. Elle orienterait aussi les acteurs, et demain le cercle, vers les autres programmes existant au niveau régional et national pour tirer profit de ces derniers.

Si on prend l'exemple de la santé, l'action de l'OMRI pourrait se trouver démultipliée. En effet fort de son expérience sur les villages tests, elle pourrait conseiller valablement les communes dans ce domaine, organiser le dialogue avec les services de santé et monter des programmes légers et réalistes qui pourraient être repris par chacune des communes à son rythme en fonction de ses propres priorités.

5- Les limites d'une optique "tout commune"

Une telle approche présente néanmoins un danger dans son application : **celui de s'enfermer sur uniquement l'acteur communal.**

Pour cette raison l'accent doit être porté **sur l'ouverture de la commune aux différents acteurs de son territoire.** La commune doit être capable de travailler avec les différents groupes socioprofessionnels, par secteur, pour bien cerner leur besoin et identifier où elle peut agir pour favoriser leur développement. (Ex. la priorité sera-t-elle de faire un pont pour faciliter l'évacuation des produits agricoles ou de réaliser déjà la mosquée. En fonction

³ Confère propositions de l'équipe d'évaluation sur le recentrage autour de 4 axes.

du groupe social à la tête de la commune la réponse sera très différente, elle le sera aussi lorsque les différents acteurs auront pu s'exprimer et échanger entre eux sur leur priorité.)

L'exercice d'élaboration et de mise à jour régulière des plans de développement communaux doit être orienter dans ce sens, mobiliser les acteurs locaux afin (i) de répondre au mieux à leurs besoins et (ii) de mobiliser auprès d'eux (directement ou indirectement) les ressources nécessaires. Le plan de développement communal ne doit pas être vu comme une finalité, mais comme un moyen de créer une dynamique autour de la commune. L'outil de diagnostic participatif proposé par l'équipe d'évaluation trouve pleinement sa place ici.

Le financement d'équipement à caractère marchand doit aussi donner lieu à une bonne identification du "bénéficiaire", qui va en être l'utilisateur final ? Quels coûts récurrents, quel coût du service ? Qui peut en être le meilleur gestionnaire ? A qui doit revenir la propriété ? La commune ne doit pas être surchargée, elle n'est pas la solution miracle.

Ceci implique peut-être une différenciation des lignes de financements que peut mettre en place l'OMRI, mais l'OMRI devra tenir compte des autres possibilités de financement et des programmes en cours de mise en place qui apportent, pour certains, des financements sectoriels spécifiques (ex. programme éducation).

La question de l'accès au financement des activités individuelles à rentabilité immédiate ne être résolue que par l'installation d'un réseau d'épargne crédit. L'équipe de Yélimané a bien compris ce besoin et a déjà contacté plusieurs intervenants potentiels.

6- "Conclusion"

L'OMRI ne devrait pas manquer cette opportunité d'accompagner ce processus de décentralisation et pourrait en faire la pièce maîtresse de son intervention. L'expérience acquise antérieurement, son implantation, la motivation de son équipe, la présence de la ville de Montreuil et des migrants sont autant d'atouts à valoriser.

Mais comme toute action, les orientations et les objectifs définis ne valent rien si les modes opératoires ne sont pas adaptés.

L'application de cette orientation suppose :

- de préparer un plan de redéploiement de l'équipe pour répondre au cahier des charges du CCC (le modèle de plan de redéploiement existe),
- de revoir le profil de l'équipe et de la compléter,
- d'assurer une mise à niveau de l'équipe sur les principes de base de la décentralisation.

L'équipe s'appuiera aussi les outils de formation pour les élus et agents communaux déjà élaborés au Mali et sur les prestataires déjà formés sur ces outils.

Les recommandations de la mission d'évaluation pourraient trouver en grande partie leur application dans le choix de cette troisième option, notamment si l'équipe de l'OMRI et le CCC impulsent une dynamique entre les communes et les différents groupes socioprofessionnels à l'intérieur de ces communes.

Emmanuel POUSSE (I&D)
15 février 02