

Résumé :

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le PACEDEL intervient dans les cercles de Niéro du Sahel et de Diéma. C'est un programme de coopération décentralisé mené par Essonne Sahel, collectif de communes et associations françaises jumelées avec des communes de ces deux cercles, et par CORENS, association qui travaille en partenariat étroit avec la Région Nord Pas de Calais. Le PACEDEL dispose d'un volet d'appui au développement local dans lequel il s'agit d'appuyer des initiatives issues des villages et communes partenaires et d'un volet d'appui à la décentralisation.

OBJECTIFS ET MOYENS D'ACTION

1. Les objectifs du projet sont bien posés mais son contenu, pour le volet d'appui au développement local, reste trop flou. Un futur document de projet se devra d'être plus précis. On veillera à élaborer soit un projet, qui comprend une programmation prévisionnelle précise des actions à réaliser, soit un programme d'appui qui précise clairement ce que l'on va appuyer, comment, dans quelles conditions.

2. Au delà du projet initial, **le PACEDEL a montré une bonne capacité d'adaptation à l'évolution du contexte institutionnel** dans lequel sont placés ses partenaires. Le volet d'appui à la décentralisation a été restructuré pour s'intégrer dans le dispositif national d'appui aux collectivités locales, avec la prise en charge des Centres de Conseil aux Communes (CCC) de chaque cercle, à côté des Centre de Formation dont la responsabilité a été confiée aux associations de municipalités.

3. Le PACEDEL est exécuté par une ONG malienne, KARED. Elle dispose d'un **personnel au profil très technique**, notamment dans le champ de l'appui au développement local. L'équipe aurait gagné à se doter de compétences spécifiques en terme d'animation et de renforcement institutionnel, eu égard aux objectifs du projet.

4. **L'assemblage de contributions complémentaires, sur la base des besoins du terrain, constitue une grande force du dispositif PACEDEL** mis en place par Essonne Sahel, CORENS et la Région Nord Pas de Calais, au Nord. De plus, le "pacte" financier mis en place permet de baser l'ensemble des actions, même lorsqu'elles sont fortement co-financées, sur une relation de coopération décentralisée. Ce montage est tout à fait pertinent.

5. L'entrée sur le terrain par les Jumelages Coopérations induit une **dispersion des communes cibles dans un vaste territoire**. Face à cela, le PACEDEL doit se doter d'une structure opérationnelle (organisation du travail, localisation des ressources humaines) et d'outils de programmation et de suivi des actions adaptés : il existe des lacunes à ce niveau. Par ailleurs, pour prendre en compte le problème d'enclavement et les difficultés générales de communication, les actions devront **considérer l'ensemble de chaque filière et non pas des activités de production considérées indépendamment de l'amont et de l'aval**.

6. Le PACEDEL est un programme d'appui au développement en marge duquel les jumelages-coopération continuent à apporter des aides ponctuelles, signes de solidarité. **Les opérations d'aide au développement et les opérations d'assistance doivent rester bien distinctes.**

L'APPUI AU DEVELOPPEMENT LOCAL : LA REALISATION OU LA VALORISATION D'AMENAGEMENTS

7. Les dépenses d'investissement réalisées dans le cadre du volet Etudes Aménagements Génie Rural correspondent pour 53% au fonçage ou au surcreusement de puits, pour 30% à des aménagements de surface (digue-route de Faran bouné et digues filtrantes de Diabigué), pour 10% à des réhabilitations et réparations, pour 7% à des études de faisabilité non encore suivies de réalisations.

8. **L'impact de la construction ou de la valorisation rizicole d'aménagements hydro-agricole est considérable.** Pour la mise en valeur du barrage de Seredji par la riziculture, la création de valeur ajoutée est de 11, 5 millions de Fcfa par an pour 71 ménages bénéficiaires, à laquelle s'ajoutent des bénéfices non-quantifiables (abreuvement). Cependant, pour les autres ouvrages, on évitera de tirer des conclusions hâtives d'une comparaison des bénéfices directs et des coûts, qui masque des effets indirects non-quantifiables.

9. La digue-route de Faran Bouné, est à l'origine d'un conflit avec des villages et communes situées en aval, dont les ressources en eau sont affectées en cas de faible pluviométrie. Nous recommandons d'engager une large concertation, quitte à suspendre l'appui à la valorisation de l'aménagement, dans l'attente d'un accord. A l'avenir, on ne devra envisager la réalisation d'un aménagement de surface qu'après avoir consulté et associé l'ensemble des acteurs concernés, à l'échelle de la zone d'influence de l'aménagement et de la ressource qu'il utilise. **Une procédure consistant à ne discuter puis contractualiser qu'avec le village dont le territoire supporte la ressource et le futur aménagement est à proscrire.**

10. A Diabigué, la réalisation de deux digues sur les trois initialement prévues est en cours. Là aussi, les usagers de l'eau en aval, issus d'une commune très proche de l'aménagement, n'ont pas été suffisamment associés à l'action. Par ailleurs, **le fractionnement d'aménagements qui forment un ensemble cohérent, comporte des risques.** Les aménagements annexes, confiés aux villageois, doivent être l'objet d'un travail d'animation et d'une attention plus importante car ils sont essentiels pour limiter l'érosion des berges.

11. Plusieurs **opérations de valorisation rizicole d'aménagements existant posent des problèmes fonciers qui n'ont pas été pris en compte à temps, c'est à dire avant le début des opérations.** Ceci crée des conflits latents entre les détenteurs de droits fonciers et les villageois qui ont contribué à la réalisation de l'aménagement mais n'ont pas accès à la riziculture. Il en résulte à plusieurs reprises une mauvaise gestion des niveaux d'eau qui met en cause les résultats de l'action. Toute création d'un enjeu fort sur des terres ou des ressources doit être précédée d'un travail sur le foncier, trop léger et trop tardif dans le PACEDEL.

12. **Les coûts récurrents liés aux aménagements doivent être évalués et une réflexion doit être engagée dès le départ sur leur prise en charge.** Il ne s'agit pas d'évaluer un amortissement comptable mais des coûts effectifs. Les digues filtrantes en cours de réalisation à Diabigué poseront très vite ce type de problème. 10% des dépenses relatives aux

investissements réalisés dans le cadre du volet Etudes Aménagements Génie Rural sont consacrées à la réfection d'ouvrages existant, réalisés par le PACEDEL ou le programme antérieur et n'avaient pas été prévues dans le projet initial. C'est un « signal d'alerte » qui doit amener le PACEDEL à ré-examiner soit la façon dont les travaux ont été suivis (lorsqu'il s'agit de problèmes de conception ou de mal-façons), soit la façon dont le projet a aidé les bénéficiaires à s'organiser pour la prise en charge des coûts récurrents.

13. Certaines mal-façons ont été observées dans la réalisation de puits ou d'aménagements de surface. Pour la réalisation de puits et tenant compte des aléas possibles (profondeur de l'eau, présence de couches rocheuses), **le PACEDEL devra prévoir un « sur-financement » utilisable de façon souple pour une garantie partielle de résultat.** Pour les aménagements de surface, les **comités de gestion doivent avoir un rôle plus importants** et ne pas être cantonnés à un rôle de gestion des niveaux d'eau. Leurs observations au jour le jour des flux d'eau et du fonctionnement de l'aménagement est une source précieuse d'informations. Ils doivent avoir la possibilité de faire valoir leurs exigences lors des réceptions provisoire puis définitive des travaux.

14. **Dans l'ensemble, le bilan reste très positif pour certains aménagements et ce volet a eu un impact intéressant à court terme. Mais les problèmes ici observés menacent ces acquis dans la durée.** Ils viennent d'une approche trop technique, d'une volonté pressante de "réaliser" et de précautions méthodologiques insuffisantes. Une approche globale des aménagements pour leur réalisation et/ou leur valorisation fait défaut, en terme temporel (prise en compte des coûts récurrents), spatial (prise en compte des usagers de la ressource), socio-foncier. Les comités villageois n'ont pas le rôle de partenaire actif et revendicatif qu'ils devraient avoir. Enfin, l'ensemble des partenaires du programme, du Nord comme du Sud, doivent s'entendre sur des règles visant à préserver KARED d'une trop forte pression vers la réalisation d'ouvrages. Un engagement pour la réalisation d'un ouvrage, qu'il soit écrit ou oral, ne peut être pris que d'un commun accord et après avoir vérifié que les conditions de réalisation sont réunies.

LE VOLET "GESTION DURABLE DES RESSOURCES NATURELLES"

15. Les actions réalisées dans ce volet correspondent à une sélection effectuée au sein des actions proposées dans le projet initial, qui proposait un catalogue d'actions possibles. Il existe un écart important entre le titre de ce volet et ce qu'il réalise. Les activités de Gestion des Ressources Naturelles se sont limitées à la promotion du compostage pour l'amélioration de la fumure, la réalisation de micro-bassins pour la rétention des eaux, la construction de digues-filtrantes. Mais il s'agit d'actions ponctuelles, menées sans prise en compte de la dimension spatiale de la gestion des ressources, à l'échelle des terroirs concernés. **L'échelle d'action est inappropriée, s'il s'agit de Gestion Durable des Ressources Naturelles.**

16. L'approche effectivement mise en œuvre constitue un hybride entre une approche ascendante d'appui aux initiatives locales et une approche descendante de transfert de technologies. **Il s'agit essentiellement de vulgariser des modèles technologiques "améliorés" via des groupements et d'aider ces derniers à acquérir des facteurs de production.** Le PACEDEL appuie des groupements maraîchers, des comités d'aviculteurs et des associations d'éleveurs dont l'objectif est de produire du lait en saison sèche. Parallèlement a été appuyé la constitution d'une Union des Banques de Céréales et ont été

réalisées des formations de moniteurs d'alphabétisation, diverses formations techniques, des formations d'Animateurs villageois de Développement.

17. **L'impact de ces actions est limité par des problèmes de compatibilité entre les objectifs implicites de ces modèles et les objectifs des villageois, notamment dans le domaine de l'élevage.** L'aviculture basée sur des races améliorées présente des risques et suppose une attention soutenue, ce dont témoigne la forte mortalité observée. La production de lait en saison sèche ne concernera que peu d'éleveurs car la majorité d'entre eux ont pour objectif la maximisation du nombre de tête et donc la sécurisation du troupeau plus que sa productivité. Ces deux activités posent aussi le **problème des compétences localement disponibles**. Celles de KARED ne sont pas assez présentes et certains des animateurs sont peu qualifiés en la matière. Certaines compétences existent parfois parmi les villageois et dans les Services Techniques de l'Etat mais il reste à les mobiliser de façon organisée et probablement indemnisée.

18. Enfin, des **problèmes d'approvisionnement et de commercialisation** viennent limiter l'impact des actions menées dans le domaines du maraîchage comme de l'élevage. Plutôt que d'introduire des modèles technologiques avec des actions très standardisées, nous **recommandons de repartir d'un diagnostic mené avec les villageois sur les problèmes posés dans les activités existantes** (y compris le maraîchage, l'aviculture et l'élevage bovin, mais pas seulement), les facteurs limitant et les solutions à développer.

19. Parmi les associations paysannes partenaires du PACEDEL figurent d'une part des **organisations endogènes**, d'initiative locale, souvent antérieures au PACEDEL, dotées d'objectifs clairs. Elles sont fort différentes **d'organisations exogènes**, nombreuses parmi les partenaires du PACEDEL : ce sont soit des organisations-réponses au système d'aide, formées pour capter des aides, soit des organisations-outils exploitées comme des vecteurs de transmission de l'information du PACEDEL vers les villageois. Les organisations exogènes manquent de dynamique propre ce qui menace leur viabilité post-PACEDEL.

20. Le PACEDEL, plutôt que répéter des actions de vulgarisation agricole qui ont montré leurs limites en terme d'autonomie des activités productives et de durabilité, gagnerait à **créer un espace de créativité pour l'émergence d'activités, de technologies ou d'organisations nouvelles. Il nous semble préférable pour cela de s'orienter résolument vers l'appui aux initiatives locales**, tout en accompagnant les communautés locales dans la conception d'initiatives originales, appropriées.

21. Ceux qui répondent à l'offre d'appui, en absence d'accompagnement aux paysans dans l'élaboration de leurs projets, sont ceux qui sont naturellement proches de l'offre, en terme de culture, de niveau de formation, de capacité de rédaction et d'expression. Face à cela, un **appui-accompagnement à une réflexion et à la conception d'initiatives locales de développement, basé sur le repérage d'initiatives existantes ou sur un travail mené avec les groupes locaux, est indispensable** : cet appui doit être organisé.

22. Le système de suivi-évaluation des actions se limite actuellement à une capitalisation du "réalisé". A l'avenir, le PACEDEL devra **disposer d'un tableau de bord composé d'indicateurs de suivi et d'évaluation des résultats des actions, constituant un réel outil de pilotage**, de fiches actions précisant les objectifs généraux et spécifiques, la méthodologie, les modalités de partenariat, la programmation, etc... , qui soient une référence commune tant pour les agents du PACEDEL que pour ses partenaires.

23. De façon générale, il existe aujourd'hui un décalage important entre les compétences, l'approche et les outils opérationnels du volet GDRN d'une part, les objectifs que s'est fixé le PACEDEL d'autre part, notamment l'appui à des Initiatives Locales de Développement et le renforcement des compétences locales. La réponse à ces objectifs suppose de disposer de **compétences spécifiques confirmées dans le domaine de l'appui et du renforcement institutionnel** des organisations locales. De telles compétences devront se substituer à certaines compétences techniques en vue d'un ré-équilibre, quitte à ce que le PACEDEL mobilise des compétences techniques présentes dans les services techniques de l'Etat, de façon contractuelle.

24. La réponse à ces objectifs suppose ensuite de disposer :

- ✓ **D'un cadre d'appui aux initiatives locales** de développement qui précise clairement quels types d'initiatives peuvent être appuyées et dans quelles conditions,
- ✓ **D'une procédure de repérage et d'appui à l'émergence d'initiatives** : l'équipe du PACEDEL pourra d'une part procéder à un repérage d'initiatives locales de développement, d'autre part accompagner les partenaires locaux dans leur réflexion pour la conception de projets,
- ✓ **D'une procédure structurée, décentralisée (par commune) et transparente de discussion et d'approbation des projets d'initiative locale**, associant plusieurs partenaires locaux, dont la commune.

25. Les activités d'appui au développement local menées par le PACEDEL ont peu de liens avec ses activités d'appui à la décentralisation. Alors que les lois de décentralisation confèrent clairement un rôle d'acteur central du développement local aux communes, elles n'ont eu dans le PACEDEL qu'un rôle d'avaliseur pour des actions discutées, conçues et suivies par d'autres. Les communes étant aujourd'hui mieux armées pour jouer un rôle dans ce domaine, le PACEDEL doit **considérer la commune comme un acteur clé du développement local et un interlocuteur essentiel de son action en la matière**, au delà de comités de pilotage très ponctuels. L'inventaire et L'analyse des opportunités actuellement ouvertes par la décentralisation, en terme d'appui des communes au développement local et de besoin de renforcement des communes en la matière, pourrait constituer une base intéressante de discussion, lors de la préparation d'un futur programme.

L'APPUI A LA DECENTRALISATION

26. Aux dires des maires, le dispositif soutenu par le PACEDEL, composé des CCC et des CFE a été leur seule source de formation et de conseils durant cette difficile période d'apprentissage. Ils soulignent le fait que « ce sont eux qui nous ont formé ». **Le PACEDEL a donc eu un impact majeur dans la mise en place des communes et l'acquisition des bases par les équipes communales.**

27. Dans une optique d'évaluation et surtout de pilotage des actions, il serait très utile d'élaborer un tableau de bord constitué d'indicateurs de qualification du niveau d'acquisition des compétences essentielles à la vie communale, à acquérir par les équipes municipales. Il permettra de piloter les actions des CCC et des CFE.

28. **Le CCC du cercle de Nioro est un outil apprécié par les communes. Il exerce une fonction d'appui conseil et les actions menées témoignent d'une bonne maîtrise de cette approche.** Le CCC de Nioro a joué un rôle très intéressant d'élaboration d'outils d'animation

de la vie communale, avec la mise en œuvre des fora communaux, vastes réunions de concertation entre les acteurs de la commune. **Ces foras sont des outils très pertinents pour une légitimation mutuelle des acteurs impliqués dans la vie communale** et notamment de la commune vis à vis des autorités coutumières : or cette légitimation est une base de travail incontournable. **Les CCC doivent être encouragés dans cette fonction d'élaboration d'outils.** Des outils d'information d'un public non alphabétisés, sur la vie communale, pourraient ainsi être élaborés.

29. **A Nioro comme à Diéma existe une ambiguïté sur le mot d'ordre national indiquant aux CCC que leur mission n'est pas de faire les choses à la place des communes mais de « faire faire ».** Constatant que les communes n'ont pas la capacité de « faire », les CCC de Diéma et Nioro appliquent le « faire faire » en faisant faire par des prestataires. Il n'y a aucun effet d'apprentissage au bénéfice des communes si le prestataire fait les choses à la place de la commune. Nous recommandons de limiter le recours aux prestataires à des opérations techniques telles que des études de faisabilité. Pour d'autres opérations qui reviendront dans la vie communale telle que l'élaboration du plan triennal ou l'élaboration de demandes de financement pour des projets, il est important de remplacer le « faire faire » par le « faire avec », qui est du ressort des agents des CCC. Enfin, si des prestataires sont mobilisés, leur mandat ne doit pas être de faire mais d'accompagner les communes dans le « faire avec ».

30. **KARED a fréquemment cumulé une fonction d'appui-conseil et de prestataire** : un tel cumul doit être évité. Il n'est pas sain que celui qui est chargé d'apporter un appui-conseil permanent s'« auto-mobilise » pour fournir des prestations.

31. **Le CCC de Diéma est allé trop loin dans une logique de prestations : les maires n'en sont pas satisfaits et le perçoivent comme un système marchand.** Ses services sont presque tous facturés aux communes. Le téléphone, les photocopies et la saisie de documents sont facturés à de tarifs non préférentiels et les bénéfices sont reversés au budget global du PACEDEL. L'équipe du CCC fournit très peu d'appuis conseils mais se pose elle-même en prestataire pour le montage de projets et demandes de financement ou pour l'élaboration des plans triennaux. Les recettes de ces prestations ne sont pas réinjectées dans le budget du CCC mais sont versées dans le budget propre de KARED, en tant qu'association. KARED justifie à posteriori ce système par la prise en charge sur son budget propre d'un poste de secrétariat à Nioro. Ce système n'en reste pas moins opaque : cette justification nous semble insuffisante.

32. Un tel système doit être suspendu. **La position d'appui-conseil et de prestataire privé (que ce soit pour KARED-association, pour une structure organiquement liée à KARED, ou à titre privé) n'est pas compatible,** surtout lorsqu'il s'agit des mêmes personnes. D'autre part, on peut parler de double-financements lorsque certains services sont payés à la fois par les communes et par les bailleurs de fonds. Les personnes qui ont mis en place ce système à Diéma ne semblent pas s'être approprié une démarche d'appui-accompagnement-conseil et il faut s'interroger sur leur capacité à changer de posture.

33. Les demandes d'information de la mission d'évaluation n'ont pas été satisfaites, quant à l'ensemble des prestations et à leurs montants. **Nous recommandons au bailleurs de fonds d'exiger de KARED qu'il fournisse des informations claires** relatives aux montants des prestations de service, à leur objet (PDESC, dossiers de projets, études de faisabilité) et à la destination de ces recettes, informations vérifiables auprès des maires. Des prestations ayant aussi été réalisées par le personnel du CFE de Diéma, ceci concerne le CCC comme le CFE.

34. Les Centres de Formation ont pris des initiatives très intéressantes en matière de formation à la citoyenneté, sous des formes aussi diverses que des émissions de radio ou des jeux concours. **Les formations organisées sont relativement complètes et ont été appréciées par les élus communaux. Elles ont eu un impact important.** On observe cependant qu'elles sont presque exclusivement réservées aux élus et agents communaux, que le nombre de jours de formation par élu ou agent est suffisant mais que le nombre de jours de formation organisés par le personnel des CFE est faible, ce qui milite en faveur d'une répétition des formations dans les communes.

35. Au vu d'une instabilité prévisible des élus locaux et de la nécessité de disposer de contre-pouvoir au sein de la population de la commune, **il est important de maximiser le nombre de personnes formées par commune. Ceci suppose de réaliser les formations dans les communes**, quitte à limiter le nombre de thèmes abordés. Ceci est possible si l'on allège la structure et donc les charges relatives aux Centres de Formation : au lieu de financer des structures lourdes qui offrent peu de formations faute de moyens, il s'agira de financer un guichet permanent d'appui-conseil et d'accès à la documentation, ce qui permettra de garder une disponibilité financière pour l'organisation de formations délocalisées. Sans cela, on risque de concentrer le savoir et le pouvoir dans quelques mains, avec des risques majeurs de discontinuité et d'absence de contre-pouvoirs.

36. **Les CFE peuvent s'autofinancer partiellement en louant leurs locaux ou en réalisant des formations pour d'autres commanditaires.** Ceci suppose de clarifier les règles du jeu : le personnel du centre peut réaliser des prestations au bénéfice du centre tant que cela n'hypothèque pas la réalisation des missions du centre. Il ne doit utiliser ni le centre, ni sa position au sein du centre pour réaliser des prestations à titre privé.

37. **Les Associations de Municipalités, supposées gérer les Centres de Formation, n'ont pas pu s'approprier cet outil**, cela pour deux raisons. D'une part elles ont perdu une grande part de la dynamique qu'elles avaient en tant qu'amicale des maires, initiative prise localement, lorsqu'elles sont devenues des associations de municipalités, réforme imposée depuis le niveau national. D'autre part, **le dispositif de financement mis en place par le PACEDEL ne leur permet pas de s'approprier cet outil.** Elles ne disposent ni d'une prévision de trésorerie, ni de documents de gestion. Par ailleurs, elles sont le parent pauvre de la répartition de la trésorerie effectuée par KARED (qui sert ici d'intermédiaire) ce qui entraîne une réduction drastique et imprévisible d'un budget disponible sur lequel elles n'ont aucune maîtrise.

38. Un travail doit être engagé avec les associations de municipalités pour voir avec elles comment elles pourraient retrouver la dynamique propre qu'elles ont perdu et comment elles pourraient se ré-approprier l'outil qui leur a été confié, en l'occurrence les CFE. Ceci passera par un **accompagnement institutionnel et des mécanismes financiers plus directs et transparents** : on doit à la fois les considérer comme des partenaires capables de gérer leurs fonds, les aider à le faire, et mettre en place un mécanisme de contrôle. Certains maires semblent prêts à s'engager dans cette voie.

39. Le CFE de Diéma confie l'élaboration de sa comptabilité à KARED. Par contre, **le CFE de Nioro semble échapper actuellement à tout contrôle financier.** C'est une lacune du dispositif à laquelle il faut remédier au plus vite.

40. La société civile n'est pas considérée dans ce dispositif d'appui à la décentralisation, hormis pour des opérations de formation à la citoyenneté. **Il est important que le PACEDEL mette en place un appui à la société civile, notamment aux associations inter-villageoises qui se sont structurées avec l'appui d'ONGs mais ont du mal à trouver leur place dans le nouveau contexte de la décentralisation.** Dans un premier temps, il s'agira avant tout de les amener à redéfinir leur rôle et à trouver une place dans le paysage institutionnel de l'appui au développement local : ce n'est que sur cette base qu'elles pourront être soutenues dans certaines de leurs actions. Cet appui ne peut être le fait de CFE placés sous la responsabilité des Associations de Municipalités et doit être organisé différemment au sein du PACEDEL.

LE DISPOSITIF DE COOPERATION

41. **Le dispositif mis en place autour du PACEDEL est pertinent et bien conçu.** Il permet à la fois de valoriser des atouts de la coopération décentralisée et de dépasser certaines de ses limites. Le fait que ceci reste un dispositif de coopération décentralisée apporte des bénéfices importants en France en terme d'information et sensibilisation du public, la mobilisation d'un temps de travail bénévole important, de l'ordre de 5 à 10 équivalents temps plein, une possibilité de rencontres, d'échanges, de construction de liens durables de sociétés civiles à sociétés civiles. Mais le dispositif mis en place permet aussi de dépasser les limites de certaines coopérations décentralisées, avec une échelle de temps pluri-annuelle, une action à la fois à l'échelle d'une solidarité de proximité entre jumelages-coopérations et à une échelle territoriale plus large (toutes les communes des cercles pour l'appui à la décentralisation), la prise en compte de besoins de renforcement de capacités locales, la mutualisation de moyens pour accéder à des co-financement et se doter de moyens opérationnels conséquents.

42. On observe une **très forte personnalisation dans la mise en œuvre de ce dispositif, qui peut être une menace pour sa continuité et son ancrage dans les collectivités qui en constituent la base sociale.** Essonne Sahel et CORENS doivent engager une réflexion interne sur la personnalisation de leur fonctionnement. Il en va de leur légitimité dans le dispositif, de la solidité de ce dispositif face à une défaillance personnelle toujours possible et du fonctionnement démocratique de structures qui sont l'émanation de la société civile et sont présentes dans ce dispositif en tant que telle. En aval de cette réflexion, devront être mis en place des **mécanismes plus collectifs et plus structurés de prise de décision** (procédures, critères, partage préalable des informations nécessaires).

43. **Le processus d'identification du programme dans son ensemble puis des actions à inclure dans le plan d'opération annuel doit reposer sur des instances de dialogue** associant les partenaires pour un travail commun : le comité de pilotage est trop ponctuel, associe trop d'acteurs et sa composition n'est pas assez stable pour être ce lieu de dialogue et de travail. L'ensemble des processus d'identification (du programme puis des actions) doit être plus structuré pour être plus transparent. Chaque action retenue devra faire l'objet d'une fiche action précisant ses objectifs généraux et spécifiques, les résultats attendus, la méthodologie à mettre en œuvre, les modalités d'appui aux bénéficiaires et de co-financement s'il y a lieu, la programmation dans le temps et des indicateurs retenus pour le suivi-évaluation. **Cette fiche-action servira de référence en cours d'action, tant pour les agents de KARED que pour les partenaires de terrain et les comités de jumelage.**

44. L'un des acquis du PACEDEL est d'avoir permis la structuration d'une capacité locale d'appui au développement dans un contexte délicat (ONG née d'une équipe de projet). **Le PACEDEL a permis une phase d'apprentissage durant laquelle KARED a pu se structurer dans un contexte stable (financement acquis pour trois ans, pas de mise en concurrence). C'est un résultat important.**

45. **La relation entre KARED et ses partenaires français du PACEDEL doit sortir d'une relation « filiale » qui ne permet plus les évolutions demandées par le travail de terrain.** Il peut s'agir d'une relation de partenariat dans laquelle KARED élabore puis soumet un projet à ses partenaires en tenant compte à la fois de sa philosophie d'action et d'un cadre fixé par Essonne Sahel et CORENS. Ce projet est l'objet d'une négociation puis d'ajustements, entre deux partenaires indépendant, qui ont chacun leurs exigences : il devient partie intégrante du PACEDEL au même titre que des contributions d'autres opérateurs. Il peut s'agir d'une relation de prestation dans laquelle Essonne Sahel et CORENS formulent un programme et recherchent les meilleurs opérateurs, l'agence KARED pouvant être retenue pour une partie du programme, après avoir donné des garanties quant à l'acquisition des compétences nécessaires.

46. Pour exécuter un programme d'appui au développement tel que le PACEDEL, **KARED doit impérativement se doter de compétences dans des domaines tels que l'appui institutionnel (démarche, outils) et le monitoring opérationnel d'un programme d'appui (outils d'identification, de programmation et de suivi-évaluation).** Ces compétences devront se substituer à des compétences techniques de façon à ne pas surdimensionner l'équipe. L'ensemble du personnel devra avoir une capacité de terrain effective.

47. **L'échange d'expériences entre les partenaires au Nord et au Sud n'a pas été suffisamment mis en avant dans le PACEDEL.** Certains thèmes posent question au Nord comme au Sud et peuvent être des supports privilégiés d'échange, tels que la citoyenneté dans la vie communale. **Le PACEDEL doit veiller à ne pas substituer une logique de projet d'appui au développement à la logique initiale de la coopération décentralisée** qui est d'abord celle de l'échange, de la rencontre et d'une solidarité de proximité. Il faut donc veiller à préserver des espaces de rencontre et d'échange, à valoriser les compétences des uns et des autres par des apports et une découverte mutuels, du Nord vers le Sud comme du Sud vers le Nord.

48. Il nous semble indispensable de **donner les moyens à tous les acteurs d'un tel dispositif de coopération décentralisée, basés en France, de bien comprendre les mécanismes de fonctionnement essentiels de la société malienne.** Le fonctionnement des autorités coutumières est notamment un point crucial pour ne pas les négliger dans les actions, et par la même susciter des oppositions. Ceci passe par des journées de formation qui peuvent être organisées soit par les « têtes de réseau » que doivent être Essonne Sahel et CORENS, soit par les bailleurs de fonds de la coopération décentralisée au Mali.

49. Plus généralement, il serait très utile **d'organiser des sessions de formation et d'échanges entre tous les acteurs du dispositif, afin qu'ils se forment des références communes.** Les thèmes pressentis sont : les principes de base d'un partenariat équilibré entre un financeur, un opérateur, des partenaires à la base ; les démarches et méthodes pour le renforcement de capacités locales ; le suivi-évaluation d'un projet dans une optique de pilotage ; les dispositifs de renforcement institutionnel ou d'appui à l'autopromotion, ...

50. **Le dispositif financier pose des problèmes liés à des retards importants dans le versement des fonds. Les effets de ces retards sont amplifiés par une gestion de trésorerie au coup par coup,** qui ne repose ni sur un plan de trésorerie prévisionnel, élaboré par Essonne Sahel-CORENS avec chaque destinataire de fonds, y compris les Centres de Formation, ni même sur des documents de gestion supports d'un pilotage budgétaire en cours d'action. KARED octroie les fonds qu'il reçoit aux différentes opérations menées, selon une clé de répartition non explicite. Il en résulte que certains acteurs "en bout de chaîne" semblent particulièrement défavorisés, notamment les Centres de Formation des Elus, et que leur budget effectif est réduit de façon impromptue du fait d'arbitrages effectués tacitement par KARED afin de compenser des dépassements sur d'autres postes.

51. L'information financière doit être présentée sous une forme à la fois plus complète et plus accessible à un public non-spécialiste. Ceci est particulièrement important dans un programme de coopération décentralisée qui associe de nombreux partenaires et c'est une exigence qui a été soulignée par certaines associations de migrants et certains comités de jumelage. Le PACEDEL doit investir des moyens et du temps **sur la mise au point de supports d'information financière de ses membres et partenaires à la fois complets, synthétiques et accessibles à un large public.**

52. En aval de la comptabilité, le PACEDEL souffre **d'une carence d'outils de pilotage budgétaire et de gestion de trésorerie.** Ceci pose des problèmes tant pour les gestionnaires des opérations répartis dans différentes structures (CCC, CFE...), que pour certains comités de jumelage ou associations de migrants qui réclament des informations plus lisibles et transparentes. Nous recommandons le **recours à une mission d'appui à la gestion financière** qui aura pour objectif de :

- ✓ Revenir sur les problèmes de gestion de trésorerie en réexaminant les documents effectivement disponibles, les documents qui nous ont été transmis étant des documents comptables qui ne permettent aucune analyse de la gestion de trésorerie.
- ✓ Identifier les lacunes existantes dans l'élaboration de documents de gestion permettant un pilotage budgétaire et une gestion de trésorerie,
- ✓ Appuyer d'une part Essonne Sahel et CORENS, d'autre part KARED, dans la détermination des outils de gestion à mettre en place et d'envisager avec eux l'acquisition de tels outils.
- ✓ Identifier les lacunes existantes dans l'élaboration de supports pour des informations financières simples données aux partenaires du PACEDEL, commune par commune, puis appuyer le PACEDEL dans la mise au point de tels outils d'information.

PERSPECTIVES...

53. **Le dispositif de coopération mis en place dispose de potentialités qui justifient d'envisager une suite au PACEDEL. Mais il faudra se donner le temps de trouver des solutions aux problèmes soulevés dans la présente évaluation et de ré-inventer une nouvelle opération** en fonction des lacunes constatées et d'atouts qui restent à exploiter. Des propositions exploratoires figurent dans le chapitre 6 de ce rapport et peuvent constituer une base de discussion.

54. Au-delà de la phase actuelle de transition, **une pause dans l'appui au développement local est souhaitable, afin de se donner le temps de la réflexion.** Cette période sera exploitée par les partenaires maliens qui en ont la volonté et la capacité, pour acquérir une certaine autonomie : ceux qui auront fait cette démarche seront ultérieurement des partenaires privilégiés. Par contre, il serait souhaitable **d'assurer une certaine continuité dans l'appui à la décentralisation,** durant la phase transitoire.
