

La décentralisation au Mali, entrée dans sa phase fonctionnelle en 1999 après les élections communales, a abouti à un changement profond des relations entre l'Etat et les citoyens. Les élus locaux se voient confiés la lourde responsabilité du développement local.

Ce document a été conçu et élaboré pour, comme son nom l'indique, soutenir la décentralisation en milieu rural au Mali. Son but est d'appuyer tous ceux qui se sentent concernés par la décentralisation et y sont impliqués, tous ceux qui veulent favoriser une gouvernance locale responsable et transparente et contribuer à un développement local équitable et durable.

L'objectif visé est le renforcement des capacités des facilitateurs, à savoir des structures intermédiaires telles que les Centres de Conseils Communaux (CCC), les ONG, les prestataires de service, mais aussi des services étatiques déconcentrés dans leurs actions d'accompagnement des collectivités territoriales, notamment des communes rurales.

Ce document comprend deux tomes. Le tome 1 présente les principaux thèmes d'actualité qu'il est nécessaire d'aborder pour la réussite du processus de décentralisation et quel peut être le rôle du facilitateur. Tome 2 est une boîte à outils destinés à aider les facilitateurs à la recherche d'idées et des conseils pratiques.



Soutenir la mise en œuvre de la Décentralisation en milieu Rural au Mali – Tome 1 : Thèmes d'actualité

Centre Djobila – KIT

Soutenir la mise en œuvre de la Décentralisation en milieu Rurale au Mali

Tome 1 : Thèmes d'actualité

Soutenir la Mise en œuvre de la Décentralisation en Milieu Rural au Mali
Tome 1 : Thèmes d'actualité

Soutenir la Mise en œuvre de la Décentralisation en Milieu Rural au Mali

Tome 1 : Thèmes d'actualité

*Augustin Cissé, Hubert Diabaté, Désiré Ballo, Gerard Baltissen,
Marleen Heus et Thea Hilhorst*

Centre DJOLIBA est une association de droit national malien créée en 1964. Il vise la «promotion de tout l'homme et de tous les hommes dans l'esprit de l'enseignement social de l'Eglise et dans la ligne de la tradition malienne se caractérisant par son pluralisme à tous les niveaux». Acteur et observateur avisé des mutations socio-politiques et culturelles au Mali, le Centre DJOLIBA se conçoit aujourd'hui, comme un institut de formation au développement, un cadre neutre de réflexion, de débat et de prospective sociale et économique. Ses principaux domaines d'intervention sont : la formation des acteurs de la planification et du développement local dans le contexte actuel de la décentralisation ; la formation à la citoyenneté ; le renforcement organisationnel des groupements économiques de femmes ; les débats publics contradictoires sur les questions d'intérêt national, sous-régional et international ; la recherche et la documentation.

**Centre Djoliba - Réflexion Formation-Action
Documentation pour le Développement**

BP 298 (Rue Raymons Poincaré Pte 8 x Modibo Kéita)
Bamako
Mali
Tel. : +223-222 83 32
Fax : +223-222 4650
E-mail : djoliba@malinet.ml

L'Institut Royal des Tropiques (KIT) d'Amsterdam, Pays Bas, est un institut international spécialisé dans la génération et partage de connaissance et expertise, par le biais d'une coopération institutionnelle. Les objectifs du KIT sont de contribuer au développement durable ; la lutte contre la pauvreté ; la diffusion d'information ; et la préservation et échange de culture.

Institut Royal des Tropiques (KIT)

BP 95001
1090 HA Amsterdam
Pays Bas
E-mail: t.hilhorst@kit.nl ou g.baltissen@kit.nl
Site-web: www.kit.nl

2003 KIT Publishers, Amsterdam, The Netherlands

Royal Tropical Institute (KIT)
KIT Publishers
BP 95001
1090 HA Amsterdam
Pays Bas
E-mail : publishers@kit.nl
Site-web : www.kit.nl/publishers

Sous l'édition de: Thea Hilhorst et Gerard Baltissen
Couverture et maquette : Grafisch Ontwerpbureau
Agaatsz BNO, Meppel, Pays Bas
Impression : Meester & De Jonge, Lochem, Pays Bas

ISBN : 90 6832 1471
NUR 600/940

Sommaire

Avant-propos	7
Remerciements	9
Abréviations	11
Introduction	13
Thème 1 : Jouer le rôle de facilitateur dans un contexte en changement	15
Thème 2 : Faciliter la communication et l'information dans la commune	17
Thème 3 : Stimuler la concertation continue entre les acteurs de la commune	21
Thème 4 : Créer une conscience communale dans les collectivités territoriales	25
Thème 5 : Accompagner le transfert de compétences	29
Thème 6 : Faciliter un processus multi-acteurs de développement local	33
Thème 7 : Stimuler l'analyse critique du processus de planification et des résultats	37
Thème 8 : Faciliter la mobilisation des ressources financières au niveau communal	41
Thème 9 : Accompagner l'élaboration et la gestion du budget communal	45
Thème 10 : Faciliter l'élaboration des règlements et accords locaux	49
Thème 11 : Renforcer les capacités de prévention et de gestion des conflits	53
Thème 12 : Faciliter le processus d'intercommunalité	57
Thème 13 : Amener les acteurs à l'auto-suivi-évaluation du fonctionnement de leur commune	59
Références et lectures complémentaires	61
Auteurs	63

Avant-propos

Le but des thèmes d'actualité et de la boîte à outils que nous vous présentons ici est de contribuer à la réussite du processus de décentralisation en milieu rural au Mali. Ce processus vise à accroître la démocratie locale et à favoriser le rapprochement entre l'Etat et la population en vue d'améliorer les conditions de vie locales. Nous avons souhaité vous soutenir, vous qui accompagnez les municipalités en milieu rural, en mettant à votre disposition des approches et des outils qui peuvent vous être utiles dans votre travail.

Nous pensons que la décentralisation est un processus évolutif qui nécessite un ajustement continu dans l'accompagnement des élus et de la population et donc une actualisation des thèmes et de la boîte à outils pour qu'ils tiennent compte des changements du contexte. Connaître vos expériences et suggestions est crucial pour que nous puissions les adapter afin qu'ils continuent, dans l'avenir, à correspondre à la réalité du terrain.

Merci d'envoyer vos réactions au Centre Djoliba et au KIT.

Remerciements

Ce document est le fruit du travail de réflexion réalisé par le Centre Djoliba de Bamako, Mali, et l'Institut Royal des Tropiques (KIT) d'Amsterdam, Pays-Bas. Ont participé à ce travail : Augustin Cissé, Hubert Diabaté et Désiré Ballo du Centre Djoliba et Gerard Baltissen, Marleen Heus et Thea Hilhorst du KIT. Le partenariat entre le Centre Djoliba et le KIT est fondé sur une commune volonté de soutenir le processus de décentralisation par la réflexion, la formation et la publication de documents de référence.

Ce document n'aurait pu être ce qu'il est sans le concours des personnes et des structures qui appuient le processus de décentralisation au Mali et qui ont mis à sa disposition des responsables de leur siège ainsi que des agents de terrain qui ont testé et validé les outils élaborés. Nous voudrions remercier vivement la Direction Nationale des Collectivités Territoriales (DNCT), la Cellule de Coordination Nationale (CCN), la SNV- Mali, Helvetas, l'Association Française des Volontaires du Progrès (AFVP), le Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (PACT) du GTZ-Mali et le Cabinet d'Etudes Keita (CEK) qui coordonne le réseau 'Réussir la décentralisation'.

Nos remerciements vont également aux Centres de Conseil Communal (CCC) de Bandiagara et Kolokani (appuyés par l'AFVP), aux CCC de Koulikoro, Dioïla et Banamba (soutenus par le Programme de Développement pour la Région de Koulikoro SNV-PDRK), aux CCC de Kolondiéba et Yanfolila (appuyés par HELVETAS), au CCC de Kati qui travaille avec le concours du Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (PACT-GTZ-DED), au Bureau d'études Initiative d'Appui aux Collectivités territoriales (IACR) qui soutient le CCC de Sikasso, à l'Association Malienne d'Eveil au Développement Durable (AMEDD) qui est responsable du CCC de Koutiala, à la Direction Régionale de la Santé de Koulikoro, à l'Académie Régionale de l'Education de Koulikoro, à l'ONG Eveil de Mopti, et au Bureau d'études GFORCE. Tous ont participé activement à un atelier de validation de ce document.

Nous remercions tout particulièrement l'équipe de lecteurs Halassy Sidibé et Souleymane Diarra, ainsi que Kalifa Diakité qui a vérifié les références juridiques, de même que Mme Paulette Géraud pour l'édition en français et Karim Diallo qui a réalisé les dessins.

Enfin, ce travail n'aurait pas été possible sans le soutien financier du ministère de la Coopération Internationale des Pays-Bas (DGIS).

Que tous trouvent ici l'expression de notre profonde gratitude.

Abréviations

AFVP	Association Française des Volontaires du Progrès
AMEDD	Association Maliennne d'Eveil au Développement Durable
ANICT	Agence Nationale d'Investissement pour les Collectivités Territoriales
AV	Association villageoise
CCC	Centre de Conseil Communal
CCN	Cellule de Coordination Nationale
CEK	Cabinet d'Etudes Keita
DGIS	Ministère de la Coopération Internationale (Pays Bas)
DNCT	Direction Nationale des Collectivités Territoriales
ECID	Espace Communal d'Interpellation Démocratique
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IACR	Initiative d'Appui aux Collectivités Territoriales
KIT	Institut Royal des Tropiques
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PACT	Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales
PDRK	Programme de Développement pour la Région de Koulikoro
P-RM	Président de la République du Mali
SNV	Organisation Néerlandaise de Développement

Introduction

La décentralisation au Mali, entrée dans sa phase fonctionnelle en 1999 après les élections communales en milieu rural, a été suivie du transfert progressif des compétences de l'Etat aux nouvelles collectivités territoriales. Ce transfert a abouti à un changement profond des relations entre l'Etat et les citoyens et à un rapprochement entre les services publics et la population. Dans cet apprentissage de la gestion communale les élus locaux se voient confiés la lourde responsabilité du développement local. Plusieurs conditions sont nécessaires pour que cette réforme réussisse, notamment le renforcement des capacités de tous les acteurs. Aujourd'hui, c'est un des défis majeurs à relever, défi dont l'importance est fortement soulignée par les partenaires locaux au développement.

Ce document a été conçu et élaboré pour, comme son nom l'indique, soutenir la décentralisation en milieu rural au Mali, par le renforcement des capacités des facilitateurs, à savoir des structures intermédiaires telles que les Centres de Conseils Communaux (CCC), les ONG, les prestataires de service, mais aussi des services étatiques déconcentrés dans leurs actions d'accompagnement des collectivités territoriales, notamment des communes rurales. Son but est d'appuyer tous ceux qui se sentent concernés par la décentralisation et y sont impliqués, tous ceux qui veulent favoriser une gouvernance locale responsable et transparente et contribuer à un développement local équitable et durable.

Ce document comprend deux tomes.

Le tome I aborde les principaux thèmes sur lesquels les collectivités territoriales sollicitent très souvent les facilitateurs et qu'il est donc important de clarifier pour aider ces derniers dans leur mission d'appui aux communes. Le traitement de ces thèmes vise à aider les facilitateurs à cerner les questions qui se posent aux autorités communales dans leur gestion quotidienne et aussi à étudier comment faire pour former et responsabiliser la population et l'associer aux activités et prises de décision des autorités communales.

Le thème 1 présente les attributions des facilitateurs dans le cadre de la décentralisation en milieu rural au Mali, les rôles qu'ils ou elles doivent jouer dans le processus de transfert de compétences, de renforcement des capacités et d'appui pour l'élaboration et l'exécution des budgets et des plans de développement. Il met aussi l'accent sur l'attitude (active, objective, de recul) que les facilitateurs doivent adopter concernant les demandes d'appui. Les thèmes 2 et 3 traitent de l'importance de la communication, des flux d'informations et de la concertation entre les différentes parties prenantes de la décentralisation en milieu rural.

La décentralisation au Mali est très récente et les changements de relations entre l'Etat et les citoyens ne sont pas toujours bien compris. Le manque de compréhension et d'informations sur les rôles et attributions des communes peut créer des attentes irréalistes chez les citoyens et même générer des conflits lors de la planification ou de la budgétisation. Le thème 4 souligne donc la nécessité de forger une conscience communale, de montrer les avantages de la décentralisation et de la démocratie locale et de sensibiliser sur le rôle que chacun peut jouer pour que la décentralisation réussisse.

Bien que la loi décrive clairement le transfert de compétences vers les communes, le thème 5 souligne la nécessité d'un accompagnement en la matière de la part des facilitateurs. Beaucoup d'acteurs sont engagés dans la décentralisation en milieu rural. C'est pourquoi le thème 6 montre l'importance de savoir gérer un processus multi-acteurs pour chaque activité, décision à prendre ou conflit.

Ce document ne cherche pas à présenter un nouveau guide de planification au niveau communal car il existe déjà plusieurs guides très performants. Mais il est important, comme l'expliquent les thèmes 7, 8 et 9 d'analyser avec un esprit critique le processus de planification et ses résultats, de mobiliser suffisamment de ressources financières pour financer le plan de développement communal et d'accompagner l'élaboration et la gestion du budget communal.

L'Etat prévoit la responsabilisation des collectivités territoriales pour la gestion durable des domaines. Pour ce faire, les collectivités auront à élaborer des règlements et accords locaux comme indiqué dans le thème 10. La gestion des ressources naturelles est une des principales sources de conflits au niveau des communes, mais la planification des activités ou l'allocation des fonds sont aussi parfois sources de conflits. Au Mali, il existe des traditions pour résoudre les conflits mais la nouvelle situation créée par la décentralisation nécessite, ainsi que le souligne le thème 11, un renforcement des capacités de prévention et de gestion des conflits.

Les connaissances concernant les questions communales et les capacités de gestion et de communication diffèrent d'une commune à l'autre. De plus, les communes partagent certaines ressources naturelles (forêts, parcours, plaines aménagées) ou souhaitent organiser ensemble une filière commerciale. Cela nécessite une concertation intercommunale. Le thème 12 discute de cette intercommunalité, donc de la collaboration entre communes et du partage d'expériences. Enfin, le thème 13 étudie la question de l'auto-suivi-évaluation du fonctionnement de la commune.

Chacun des thèmes comprend six points : le contexte (de quoi on parle), les constats (observation de la situation actuelle sur le terrain), le cadre juridique (ce que dit la loi sur la décentralisation), les avantages à travailler sur ce thème (que permet le renforcement des capacités sur un thème donné), les objectifs de la facilitation (quel peut être le rôle du facilitateur) et, enfin, les outils (quels outils utiliser pour l'action).

Ces outils sont présentés dans une boîte à outils destinés à aider les facilitateurs à la recherche d'idées et de conseils pratiques à traiter les thèmes abordés et à les soutenir dans leur action. Cette boîte à outils est présentée en détail dans le tome II de ce document.

THÈME 1 :

Jouer le rôle de facilitateur dans un contexte en changement

Proverbe du terroir : « Le berger qui connaît la préférence alimentaire de son troupeau sait dans quelle prairie le conduire »

De quoi parle-t-on ?

La réforme de décentralisation traite, entre autres, des relations entre l'Etat et les citoyens, de la gouvernance locale du développement, de l'administration des affaires locales, du paysage institutionnel et des relations entre acteurs. La décentralisation peut accroître la démocratie locale et rapprocher l'Etat de la population, mais ce résultat est difficile à atteindre parce qu'il s'agit d'un processus complexe, parfois controversé, et de longue durée.

Au Mali, l'information continue et l'accompagnement des principaux acteurs tels que la population, les collectivités territoriales et les services techniques déconcentrés jouent un rôle important pour la réussite de ce projet national. Pour relever ce défi, plusieurs acteurs se sont engagés à appuyer le processus de décentralisation. Les acteurs sont nombreux et de statuts différents. Citons, entre autres, les Centres de Conseil Communal (CCC), institués comme structures officielles d'appui et de conseil aux communes avec un mandat déterminé, à savoir la mise en œuvre du cahier des charges élaboré par l'Etat Malien à travers la Direction Nationale des Collectivités Territoriales (DNCT) et la Cellule de Coordination Nationale (CCN). Les CCC collaborent avec les ONG, les bureaux d'études et de conseils et les services techniques déconcentrés de l'Etat qui ont pour mission la facilitation et l'appui technique aux communes. Les ONG et les associations d'appui cherchent à s'adapter au contexte nouveau qui les oblige à revoir leur approche d'intervention.

La mission technique de toutes ces structures est d'aider les communes à réussir leur développement. Elles sont fortement sollicitées pour l'élaboration et l'exécution des budgets et plans de développement. En outre, il leur est demandé de faciliter, de sensibiliser, de conseiller et de former les acteurs de la décentralisation, en bref, de faire faire.

Quels constats sur le terrain ?

La différence de niveau des compétences des acteurs d'appui et notamment des Centres de Conseils Communaux. Parmi les structures d'appui aux acteurs communaux certaines jouissent d'une expérience confirmée en matière de développement. En revanche, d'autres ont des compétences moyennes. Aux différences de compétences, il faut ajouter les différences de moyens matériels et financiers, souvent énormes, qui existent d'une structure de facilitation à l'autre. En raison de cette situation, les communes n'aborderont pas la décentralisation avec les mêmes chances.

Les activités de facilitation se font dans un contexte politisé, caractérisé aussi par un vide juridique sur certaines questions. Il faut aussi noter que ce contexte évolue vite. Par ailleurs, il faut signaler que la frustration de certains acteurs et la faible adhésion des populations aux activités des conseils communaux rendent difficile ce travail de facilitation.

Les différents acteurs n'ont pas la même compréhension et la même vision de la décentralisation.

Pour beaucoup, la dimension du développement local demeure la seule finalité de la décentralisation. La dimension de la démocratie est occultée. Ceci a pour conséquence de limiter les interventions des structures de facilitation aux appuis techniques.

Que dit la loi sur le rôle de facilitateur dans le contexte de la décentralisation ?

La loi¹ confère à l'Agence Nationale d'Investissement pour Collectivités Territoriales (ANICT) le statut d'établissement public à caractère administratif, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. C'est un dispositif financier complété par un dispositif technique ayant pour objet d'apporter aux collectivités territoriales un appui pour la mise en œuvre de leur programme de développement, ainsi que pour la réalisation des équipements prioritaires de ce programme.

Le dispositif d'appui technique est constitué d'unités locales : les CCC, coordonnés au niveau central par la DNCT, à travers la CCN. L'appui technique recouvre trois fonctions essentielles : la maîtrise d'ouvrage, la programmation communale, la constitution et le renforcement du réseau de prestataires. Pendant la phase initiale de fonctionnement de l'ANICT, les communes peuvent recourir à l'assistance des CCC pour l'identification de leurs investissements, l'élaboration de leur programme, la sélection d'un prestataire pour la réalisation de l'étude de faisabilité des projets, l'établissement du contrat d'étude, le suivi et le contrôle de la réalisation de l'étude.

Quels avantages présente le renforcement des capacités de facilitation ?

Le renforcement des capacités de facilitation permet :

- d'apporter des appuis pertinents et adaptés à la demande des acteurs communaux ;
- de se spécialiser sur les questions de décentralisation et de développement local ;
- d'améliorer la circulation des informations et la communication au sein des communes ;
- de promouvoir la participation de tous les groupes locaux, notamment des femmes et des jeunes ;
- d'inciter à une analyse critique de la planification et de la gestion de la commune ;
- de stimuler la cohésion locale, la collaboration et la prévention des conflits.

Quels objectifs de facilitation ?

Le facilitateur intervient en principe à la demande des acteurs communaux. Il ou elle ne décide pas et n'influence pas les décisions de la commune. Il fait en sorte que le processus de décentralisation se poursuive en se renforçant grâce à une compréhension partagée par les différents acteurs de la commune quant à la conduite des affaires communales.

Le facilitateur doit favoriser une analyse critique et approfondie des questions communales. Il a aussi pour tâche d'amener les acteurs de la commune à travailler dans un climat de démocratie et de transparence. Il s'agit pour lui d'aider les populations à contrôler la qualité de la démocratie dans leur commune.

Le facilitateur veille à ce qu'aucun acteur ne soit exclu de la participation au développement et de la gestion de la commune ou marginalisé. Il encourage un développement communal intégral afin que tous les secteurs de développement soient pris en compte dans les plans de développement de la commune.

Le facilitateur est amené à travailler dans un contexte nouveau, en changement et souvent politisé. Il est sollicité, dans différentes situations, pour donner des conseils et des appuis d'une autre nature. Le positionnement des acteurs d'appui à la décentralisation doit se faire dans la neutralité.

¹ Loi n° 00-042 du 7 juillet 2000 portant création de l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT).

THÈME 2 :

Faciliter la communication et l'information dans la commune

Proverbe du terroir : « Quand on est absent du lieu de décorticage de l'arachide, on trouve toujours qu'il y a trop de coques et peu de graines »

De quoi parle-t-on ?

La démocratie et le développement local reposent sur une participation active des populations à la gestion des affaires publiques. L'adhésion des populations à la décentralisation exige une bonne politique de communication et d'information qui implique de mettre les citoyens de la commune au courant des affaires communales. La communication est la dynamique qui existe entre les élus locaux et les populations et qui permet à ces dernières d'être au fait des affaires communales de manière continue.

Plusieurs types d'informations existent au niveau de la commune : schéma d'aménagement du territoire, plan de développement général de la commune, bilans et rapports des activités réalisées, listes des opérateurs agréés, données statistiques et qualitatives sur la commune, types et montants des impôts, critères d'imposition, etc.

Tous les acteurs de la commune n'ont pas nécessairement besoin d'avoir toutes les informations.

Les besoins d'information varient selon les centres d'intérêts. Les paysans peuvent avoir besoin d'être informés sur le schéma d'aménagement du terroir, alors que les opérateurs économiques s'intéresseront plutôt au régime de la fiscalité communale.



Quels constats sur le terrain ?

Communication et information insuffisantes. On note une insuffisance notoire de communication et d'information sur l'action et le fonctionnement actuel des communes. Dans les communes, le besoin d'information n'est pas souvent exprimé. Il apparaît à travers les rumeurs sur l'action communale, le comportement des élus dans la gestion des biens publics notamment la gestion du foncier et du budget. En fait, dans la plupart des communes, il n'existe aucune politique de communication formellement construite et utilisée. Les élus locaux n'ont pas suffisamment pris conscience de leur devoir de rendre compte et d'informer les populations communales. Même au sein du conseil communal l'information ne circule pas. C'est le plus souvent le bureau du conseil qui détient l'information et l'utilise comme il veut. Parfois, quelques élus locaux détiennent à eux seuls l'information et la manipulent à leur guise. Pour que la communication fonctionne dans une commune, il faut que les élus locaux et les populations acceptent et intériorisent leurs devoirs et leurs droits en matière d'information. Une politique locale de communication doit être bâtie à partir d'un travail préalable de diagnostic des besoins d'information.

Filtrage de l'information. Très souvent, les informations données et partagées avec les populations ne portent pas sur des enjeux importants. Un trop grand filtrage de l'information nuit à sa qualité. L'insuffisance des informations données par les personnes ayant une voix autorisée (maires et autres membres du conseil communal) pousse les gens à recourir à des sources informelles d'information et à imaginer des choses qui, une fois exprimées, se transforment en rumeurs. Ce sont les tenants des rumeurs qui sont le plus souvent les informateurs au niveau communal. Comme on a coutume de le dire, les rumeurs pourrissent le climat social et entretiennent la méfiance des uns vis-à-vis des autres.

Utilisation de canaux inadaptés. La communication à l'échelle communale se fait à travers des canaux inadaptés. Généralement, l'information communale se fait par le biais d'affichage sur les panneaux de la mairie. Vu le nombre élevé d'analphabètes, l'affichage d'informations écrites n'est pas adapté. Seules les personnes alphabétisées, très rares dans les communes, ont accès à ce type d'information. Encore faut-il se demander quelle compréhension ces dernières ont de ces informations.

Implantation de radios locales. Plusieurs communes voient de plus en plus l'intérêt de mettre en place une politique locale de communication et d'information. Ceci explique sans doute l'engouement pour l'implantation de radios locales, perçues aujourd'hui comme des outils de promotion du dialogue, de la démocratie et de la conscience communale. Les communes qui sont en avance dans la réalisation de projets de radios de proximité mettent le plus souvent l'accent sur la nécessité de diffuser des messages qui éclairent les populations sur des questions d'intérêt collectif pour éviter la constitution de rumeurs et rectifier de fausses informations. D'autres réfléchissent à des formules de questions-réponses par radio afin d'instaurer des débats directs et vivants entre élus locaux et populations. Par ailleurs, le fait que l'ANICT accepte de financer des radios de proximité et que l'Etat accorde à ces radios locales des fréquences dans son espace aérien local prouvent que les autorités maliennes encouragent une politique de communication et d'information dans les communes.

Indifférence de la population concernant la recherche d'informations. Cette indifférence est générale à l'échelle communale. Ceci s'explique en partie par le poids du passé. En effet, avant le processus de démocratisation, il n'était pas permis d'user de son droit d'information auprès des autorités administratives. Les populations n'ont pas encore tourné cette page historique, ce qui les rend indifférentes par rapport à l'usage de ce droit qui leur est maintenant reconnu.

² Loi n° 95-034 portant code des Collectivités Territoriales en République du Mali modifiée par la loi n° 98-010 du 19 juin 1998.

Que dit la loi sur la communication et l'information communale ?

Le législateur malien ne s'est pas encore penché de manière explicite sur le domaine de la communication et de l'information communales. Mais en lisant la loi², on note le souci du législateur de promouvoir l'information et la communication dans la commune. Ces dispositions créent des ouvertures en matière d'information et de communication dans la commune. Ce sont entre autres :

Article 26 : « Les séances du conseil communal sont publiques à moins que les trois quarts des membres en décident autrement. Les séances sont toutefois obligatoirement publiques lorsque les délibérations portent sur les programmes de développement, les moyens de leurs réalisations, les dons et legs, les discussions du budget et des comptes communaux ».

Article 30 : « Après chaque session du conseil communal, il est rédigé un compte-rendu qui sera affiché dans les huit jours au siège de la commune ou porté à la connaissance des habitants de la commune par tout moyen de communication et d'information approprié notamment des assemblées générales de villages, de quartiers et de fractions. Ce compte-rendu doit être signé par le maire et le secrétaire général ».

Article 33 : « Tout habitant ou contribuable de la commune a le droit de demander communication à ses frais ou de consulter sur place à la mairie les documents ci-après : les procès-verbaux et les délibérations du conseil communal ; les budgets et comptes de la commune ; les arrêtés communaux ».

Quels avantages présente la facilitation de ce thème ?

L'information et la communication :

- Modifient le comportement et les attitudes des populations. Quand on n'est pas informé, on vit d'imaginaires et de préjugés. C'est le cas aujourd'hui dans beaucoup de communes. Les populations pensent que les maires sont « assis sur du beurre », c'est-à-dire qu'ils font ce qu'ils veulent parce qu'ils ont tout à leur disposition. Cette manière de concevoir les prérogatives du pouvoir local façonne des attitudes et comportements peu constructifs ;
- Purifient et intensifient les relations entre élus locaux et populations en établissant la transparence et la confiance mutuelle. Les élus locaux qui informent leurs populations bénéficient d'un quitus social par rapport à leur gestion. Ils se sentent à l'aise et mettent à l'aise les citoyens dans leurs relations avec les autorités communales. Un tel climat est favorable à un dialogue franc et ouvert ;
- Contribuent à alimenter le débat économique et social, à comprendre les enjeux réels du moment, à entretenir le dialogue social. L'information et la communication libèrent la parole et la pensée des populations sur les questions d'intérêt public. Plus on est informé, plus on est curieux et plus on a besoin de s'exprimer ;
- Encouragent à s'engager et à participer au développement de sa commune. L'information donnée par les maires sur les véritables enjeux dans le cadre de l'Espace Communal d'Interpellation Démocratique (Centre Djoliba, 2001) a amené des populations à mieux comprendre les difficultés auxquelles se heurte l'action communale et à s'engager à contribuer à la recherche de solutions à ces problèmes.

Quels objectifs de facilitation ?

- Encourager l'élaboration d'un plan de communication et d'information par le conseil communal qui soit conforme aux ressources et au temps disponibles et l'inclure dans le plan de développement et le budget de la commune.
- Aider la commune à sélectionner des canaux de communication adaptés à sa réalité. Par exemple, pour les villageois, les crieurs publics peuvent être d'excellents canaux de circulation des informations. Les jours de foires et de fêtes sont des occasions privilégiées pour véhiculer l'information de masse.
- Encourager l'exécution du plan d'information et de communication.
- Favoriser un suivi régulier des résultats auprès de la population.

Avec quels outils ?

Vous pouvez consulter les outils proposés dans la section 'Informer' de la Boite à outils. Certains outils de la section 'Se concerter' peuvent également vous être utiles.

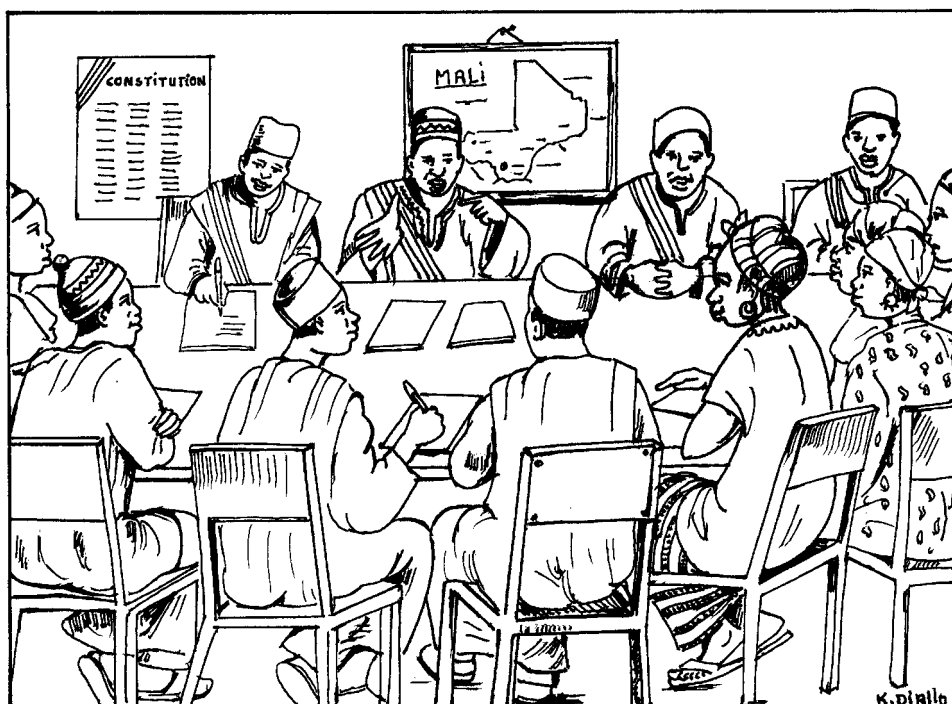
THÈME 3 :

Stimuler la concertation continue entre les acteurs de la commune

Proverbe du terroir : « Quand les petits oiseaux volent ensemble, ils font plus de bruit »

De quoi parle-t-on ?

Dans le cadre du conseil communal, les élus locaux, et principalement les maires, se voient confiés la lourde responsabilité du développement local. S'ils sont les premiers responsables, comme la démocratie représentative l'exige, les élus locaux ne sont pas les seuls acteurs du développement. Les différents groupes socioprofessionnels (organisations de jeunes, associations de producteurs, groupements féminins, associations de chasseurs, etc.), les services techniques déconcentrés, les ONG, etc., renferment un potentiel humain à exploiter par les autorités communales pour toutes les questions de développement qui se posent à la commune. En effet, les questions d'intérêt communal ne sauraient avoir de réponses consensuelles et adaptées sans une implication réelle des populations communales.



D'où la nécessité d'une dynamique soutenue d'implication de toutes les composantes sociales dans la gestion des affaires publiques et, en particulier, dans la conception et la mise en œuvre des plans de développement. Cette dynamique implique de faire de la concertation une stratégie permanente de travail sur toutes les questions d'intérêt public. Ainsi, la concertation devient-elle le maître mot de la gestion des affaires communales. Un maire qui gère sans concertation avec les populations communales évolue en marge de sa raison d'être et des valeurs démocratiques.

Les questions qui peuvent faire l'objet d'une concertation dans la commune sont nombreuses et diverses. Citons quelques exemples : désignation des membres du comité de gestion du centre de santé communautaire, fixation d'impôts supplémentaires pour la réalisation d'un projet spécifique, choix des priorités de développement, choix des lieux d'implantation d'ouvrages, définition d'une réglementation pour l'élevage et l'exploitation des ressources naturelles.

La notion de continuité de la concertation est très importante. Elle implique d'acquérir le réflexe de rencontrer d'autres acteurs chaque fois qu'une question d'intérêt collectif se pose à la commune. Il ne suffit pas d'organiser une seule réunion sur un sujet donné pour dire qu'on fait de la concertation. Pour pouvoir parler de concertation continue, il faut que la commune utilise cette approche pour toutes les questions d'intérêt général.

Quels constats sur le terrain ?

La concertation n'est pas une pratique courante. Il est reconnu que les concertations au niveau communal se limitent aux réunions ordinaires prévues et réglementées par la loi.

La concertation n'est pas encore intégrée comme une approche permanente de conception, de mise en œuvre et de suivi de l'action communale. Les concertations demeurent des actes isolés, des rencontres sporadiques dénuées d'efficacité et de suivi. Au lieu d'être de véritables tribunes de discussion, de réflexion et d'échange d'idées sur des questions d'intérêt général, les quelques concertations qui ont lieu fonctionnent le plus souvent comme de simples réunions d'information. Cette manière de faire a contribué à développer un climat de suspicion, voire de tension dans les communes, toutes choses préjudiciables à la cohésion sociale. Il n'est pas rare que les populations et même certains membres du conseil communal disent ne rien savoir des décisions prises par le maire ou des activités exécutées au nom de la commune. C'est pourquoi, quelques maires sont accusés d'agir trop souvent seuls. Pour se défendre, ceux-ci laissent entendre que : « *avant de faire telle ou telle chose, j'ai organisé une réunion inter-villageoise au cours de laquelle j'ai informé tout le monde* ». En fait, il s'agit moins d'informer que de faire participer activement les populations à la prise de décision. Cependant, dans certaines communes où existent souvent des situations conflictuelles, le Conseil Communal ou la population exigent une concertation sur chaque décision du maire même quand ses prérogatives l'autorisent à décider seul.

Concertation insuffisante au sein du conseil communal. Quand elle existe au sein du conseil communal, la concertation se déroule fréquemment entre le maire et ses partisans, souvent uniquement des hommes, ainsi qu'avec des personnes sympathisantes qui sont toujours invitées à toutes les consultations sur les dossiers communaux. Certains maires se sont ainsi entourés de figurants qui sont plus proches d'eux que les membres du conseil communal pour prendre des décisions allant dans le sens de leur intérêt personnel. Cette situation provoque dans certaines communes des conflits latents entre les membres du conseil communal et l'état major informel du maire. Il peut aussi arriver que les concertations se limitent au maire et à ses adjoints. Ainsi, certains membres du conseil communal sont privilégiés tandis que d'autres sont toujours écartés, surtout s'il s'agit de questions financières.

Les concertations n'impliquent ni vraies compétences ni acteurs clés. Il est également fréquent que ceux qui peuvent contribuer aux concertations communales sur une question donnée ne soient pas conviés aux réunions, soit parce qu'ils voudraient trop l'approfondir soit parce qu'ils pourraient refuser d'entrer dans certains jeux. Parfois, pour aller vite et éviter les obstacles, on préfère faire nombre avec des « *béni-oui-oui* ». Aucun effort n'est fait pour permettre aux femmes ou à d'autres groupes qui s'expriment difficilement ou ne peuvent se déplacer aisément de participer régulièrement aux concertations.

Faible intérêt de la population pour les concertations auxquelles elle est conviée. Cependant, il faut aussi constater la faible mobilisation des habitants de la commune pour les concertations auxquelles ils sont conviés. D'une manière générale, l'intérêt reste faible pour les réunions communales quel que soit le sujet à débattre. Les populations pensent que le maire est élu pour faire le travail seul ou avec ses conseillers. Ceci s'explique par une certaine persistance de la conception du pouvoir de l'élu local. Il semble que, trop souvent, ce soient les questions d'ordre matériel et financier qui fassent le moins

l'objet de concertation. Dans la majorité des cas, ce sont les questions sans implications financières qui sont à l'ordre du jour des concertations lorsque celles-ci existent. Plusieurs questions posées dans le cadre de l'Espace Communal d'Interpellation Démocratique (Centre Djoliba, 2001)³ illustrent bien cette mentalité qui rappelle les pratiques d'avant la décentralisation. Rappelons quelques-unes de ces questions qui montrent l'absence de concertation :

Question de la population au maire : « *Monsieur le maire, quelles sont les solutions que vous avez trouvées pour rendre fonctionnel le centre de santé communautaire ?* »

Réponse du maire : « *Nous avons effectivement trouvé une solution au problème d'équipement du centre de santé communautaire de notre commune. Les travaux vont commencer très prochainement. Nous avons déjà le devis estimatif des travaux* ».

Question de la population au maire : « *L'insécurité sévit de nos jours dans la commune. Quelles dispositions avez-vous prises, monsieur le maire ?* »

Réponse du maire : « *La lutte contre l'insécurité ne doit pas être une action individuelle. Je demande aux populations d'unir leurs efforts surtout chaque fois qu'il y a des informations sur un suspect. Il faut toujours informer à temps les autorités communales qui alerteront si nécessaire la brigade de gendarmerie. Je profite de cette occasion pour inviter cette brigade à faire de temps en temps la patrouille dans la commune* ».

Question de la population au maire : « *Monsieur le maire, depuis votre investiture, les problèmes d'école n'ont pas été résolus. Pourquoi ?* »

Réponse du maire : « *Le souci du maire est l'éducation des enfants. Nous avons déjà entamé les démarches pour la construction de classes. Nous souhaitons la bienvenue à l'ANICT qui vient appuyer les initiatives de la commune dans ce secteur de l'éducation* ».

Que dit la loi sur la concertation ?

La loi prévoit et réglemente les réunions du conseil communal, notamment lorsqu'elles concernent les questions du budget et des dépenses. En revanche, elle semble muette sur les concertations avec les autres acteurs de la commune et les populations communales. A la lecture de la loi⁴ on peut relever un certain nombre de dispositions qui prévoient des formes de concertations avec les populations.

Article 14 : « Le conseil communal règle par ses délibérations les affaires de la commune, notamment celles relatives aux programmes de développement économique, social et culturel ».

Article 17 : « Avant de délibérer sur les matières ci-après le conseil communal est tenu de prendre l'avis du ou des conseils de villages ou/ de fraction ».

Article 64 : « Les chefs de village, de fraction et de quartier participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des actions de développement en direction de leur communauté. A cet effet, ils expriment auprès du maire les besoins de leur communauté, les solutions et les objectifs préconisés par celle-ci et les modalités de sa participation aux actions projetées.

Article 72 : « Les conseillers de village, de fraction et de quartier peuvent formuler des recommandations sur toutes les mesures qu'ils jugent utiles de voir mettre en œuvre par le maire. Ils donnent leur avis toutes les fois qu'il est requis par les lois et règlements ou qu'il est demandé par l'autorité administrative. Ils sont obligatoirement consultés sur différents domaines ».

³ L'ECID a été organisé par le Centre Djoliba en novembre 2001 à Sikasso.

⁴ Loi n° 95-034 portant Code des Collectivités Territoriales en République du Mali modifiée par la loi n° 98-010 du 19 juin 1998.

Quels avantages présente la facilitation de ce thème ?

La concertation continue :

- est une forme d'appel à la contribution des populations au service du bien commun communal. En exprimant ses idées sur un sujet donné, le citoyen apporte sa pierre à la construction de la commune. Elle mobilise les énergies et stimule la motivation de la population pour toutes les questions relatives au développement de la commune ;
- informe la population sur les prérogatives du conseil communal ainsi que sur les lois et les procédures ;
- favorise la compréhension mutuelle qui permet d'éviter des conflits. Le manque d'information et la méconnaissance du processus sont sources de problèmes ;
- est formatrice, à long terme, de la conscience et de la solidarité communale. A force de participer à des concertations sur des questions d'intérêt général, les populations finissent par comprendre que la commune ne peut se construire sans elles et qu'elles sont solidaires de l'action communale pour laquelle leur responsabilité est engagée chaque fois qu'elles sont consultées ;
- développe un cadre d'exercice de contre-pouvoir et favorise le respect des engagements des uns et des autres (autorités et populations). Ceci évite la personnalisation par le maire ou les membres du conseil communal.
A travers la concertation, les autorités communales voient leurs idées et leur conception confrontées à celles des autres acteurs de développement de la commune. Elles sont obligées d'en tenir compte dans leur gestion de la chose publique ;
- promeut la liberté d'opinion, c'est-à-dire que dans les concertations, chacun est libre d'exprimer son point de vue sur la gestion des affaires communales sans être inquiété par les autorités communales ou par un autre membre de la communauté.

Quels objectifs de facilitation ?

Amener les acteurs de la commune à :

- recenser les sujets et questions pouvant faire l'objet de concertation dans les communes ;
- s'engager dans un processus continu de concertation sur toutes les questions d'intérêt général qui se posent à leur commune ;
- favoriser l'implication de toutes les catégories de la population de la commune dans la concertation, en évitant toute exclusivité ;
- intérioriser les avantages de la concertation continue pour la conception, la mise en œuvre et le suivi des actions de développement de la commune ;
- identifier le lien entre concertation et délégation dans la gestion des affaires communales.

Avec quels outils ?

Vous pouvez consulter les outils proposés dans la section 'Se concerter' de la Boite à outils. Certains outils de la section 'Informer' peuvent également vous être utiles.

THÈME 4 :

Créer une conscience communale dans les collectivités territoriales

Proverbe du terroir : « Si tu entends que le chant de la demeure des oiseaux est agréable, c'est qu'ils s'y sont accordés »

De quoi parle-t-on ?

Aujourd'hui, le processus de décentralisation a enregistré dans sa forme une avancée notoire : les textes de base existent, le découpage territorial est fait et les institutions de décentralisation sont installées. La question qui se pose aujourd'hui est fondamentale et constitue un véritable défi. La réforme de décentralisation doit permettre de dépasser l'intérêt individuel des villages membres des communes pour développer le sens du bien communal et l'intérêt de la collectivité. En outre, elle doit stimuler chez les personnes le sentiment profond d'appartenance à leur commune rurale.

La conscience communale se situe au-delà de la simple appartenance physique à la commune. Elle est le sentiment identitaire profond qui anime tout citoyen de la commune. Ce sentiment doit être porteur d'une attitude de responsabilité, de solidarité et d'engagement personnel pour le développement de l'ensemble de la commune.

Elle doit amener chaque habitant de la commune à tenir compte des besoins réels des autres, des objectifs et priorités de développement communs, et non des seuls intérêts de sa localité (village, fraction, quartier).

Il faut aussi bien comprendre que contribuer à l'intérêt de la communauté c'est en même temps travailler dans l'intérêt de son propre quartier, hameau ou village. Le village a tout intérêt à se solidariser avec la commune pour que ses propres intérêts soient pris en compte dans la recherche de solutions aux problèmes identifiés sur le territoire communal.

Quels constats sur le terrain ?

Le découpage a regroupé des villages qui ne travaillaient pas ensemble auparavant. Le découpage des communes a été un processus consultatif qui a donné aux villages la possibilité d'exprimer leurs intérêts. La volonté de créer une communauté avec d'autres villages et de respecter les anciennes relations de voisinage ont généralement prévalu pour la formation des nouvelles communes rurales, mais pas dans tous les cas. Dans quelques communes, la délimitation actuelle a suivi l'ancienne organisation administrative du pays. Cependant, pour plusieurs communes rurales des villages se sont retrouvés dans la même commune sans avoir ni habitudes de travail en commun ni expériences de collaboration étroite.

Absence des bonnes expériences de gestion au niveau inter-villages. Quelle que soit la configuration de la commune, les anciennes méthodes de gestion et d'administration ont amené chaque localité à évoluer suivant une approche égocentrique. Les procédés de collecte des impôts et taxes et l'absence d'investissements dans les villages (en contrepartie des taxes payées) ont contribué à détourner progressivement, et à juste titre, les populations d'une acceptation du bien commun. En effet, de manière générale, les quelques maigres réalisations socio-économiques faites pour justifier l'utilisation des impôts perçus par l'administration ont été pour la plupart concentrées dans les chefs-lieux d'arrondissement. C'est pourquoi, les populations n'ont jamais mis l'intérêt général de l'arrondissement au-dessus de celui de leurs villages pris individuellement.

Tendance à la répartition des interventions entre les villages. On assiste aujourd'hui à une sorte de répartition des interventions (parfois même avec un souci d'équité) entre les villages membres des communes. Il n'est pas rare d'entendre lors des concertations inter-villageoises les propos suivants : « *si le maire ne réalise pas telle chose chez nous, nous n'allons plus payer les impôts* ». Des localités menacent même de rompre avec la commune. On a l'impression que chaque village défend encore sa seule cause sans se préoccuper de la situation des autres. Plusieurs questions posées par les populations lors de la réunion de l'Espace Communal d'Interpellation Démocratique (Centre Djoliba, 2001) attestent bien de cette attitude de défense des intérêts de son seul cadre de vie.

Exemples de questions illustrant cette attitude (Centre Djoliba, 2001) :

Question de la population au maire : « *L'installation du maire a trouvé que dans notre village la population percevait de l'argent sur tous les camions bennes qui venaient prendre du sable dans les carrières. Mais, à ma grande surprise, la commune s'est donnée le droit de percevoir à son profit des taxes sur l'exploitation de cette ressource. Je ne suis pas d'accord et je pose la question au maire de savoir à qui doivent revenir normalement les taxes perçues : à la commune ou au village ?* »

Réponse du maire : « *Pour le moment, le sable n'appartient pas à la commune. Il n'a pas encore fait l'objet d'un transfert de l'Etat à la commune* ».

Question de la population au maire : « *Nous avons appris que la décentralisation c'est le retour de l'administration à la maison. Or, nous ne voyons rien à présent comme investissements. Pour le reste du mandat du maire, est-ce que des investissements sont encore possibles ? Nous sommes inquiets parce qu'aucune de nos demandes n'est prise en considération, comme si nous ne sommes pas concernés par la commune* ».

Réponse du maire : « *Je ne vais pas m'attarder sur le plan pluriannuel d'investissements pour répondre à votre question. Rien que pour l'année 2002, il est prévu la construction de 12 classes. En outre, il est prévu de rénover 6 classes et d'aménager 4 marchés dans la commune. Je voudrais attirer votre attention sur le fait que ces réalisations ne sont pas possibles sans les impôts et taxes* ».

Approche village des ONG. Les ONG qui opèrent sur le territoire communal en suivant une approche villageoise font aussi la course aux projets pour justifier leur raison d'être sur le territoire communal. On pourrait s'interroger sur la durabilité financière et institutionnelle de leurs programmes parce que le village n'est pas un niveau de planification viable pour les services publics et moins encore pour une décentralisation fiscale. Par ailleurs, le niveau de planification communale souhaité par le gouvernement ne peut correspondre à des espaces socioculturels et économiques fonctionnels et homogènes.

Nouvelle expérience de citoyenneté et devoirs civique. Les citoyens sont l'âme et le moteur de la commune. Leur participation est essentielle à son développement. La commune doit tout attendre du citoyen puisqu'elle correspond à une logique de responsabilisation des citoyens. Cette nouvelle responsabilisation locale confère aux citoyens des devoirs civiques à l'égard de leur commune : élire leurs représentants, respecter les règles du jeu, payer les impôts et taxes, participer à la vie des communes.

Que dit la loi sur la conscience communale ?

Concernant le découpage, la loi⁵ dit que « l'érection en commune doit remplir, avant toute considération, le critère fondamental de l'adéquation du cadre territorial et humain concerné qui traduit, par la réunion de certaines conditions dont la volonté de vivre ensemble, l'existence de liens de solidarité et de viabilité économique ». Même si ce texte de base ne définit pas expressément la conscience communale, son interprétation permet de retenir des notions de base sur ce sujet.

⁵ Article 3 de la loi n° 95-034 portant Code des Collectivités Territoriales en République du Mali modifiée par la loi n° 98-010 du 19 juin 1998.

Du point de vue juridique, la commune est un ensemble de personnes géographiquement localisées sur une portion déterminée du territoire national et auxquelles il est reconnu, dans des conditions précisées par la loi, la libre administration. Du point de vue socio-économique, la commune est un espace géographique, économique, social et culturel. On retiendra de ces conceptions de la commune, la notion d'intérêt commun qui est le fondement de la conscience communale. La communauté assume sa gestion et son développement face à elle-même et à l'Etat. La commune est donc également un espace de développement et tous les habitants de la commune partagent la responsabilité du développement. Sans une vision et une acceptation de l'intérêt de la collectivité il n'y a pas de conscience communale et on se retrouve dans une approche village ou quartier comme cela était le cas avant la décentralisation.

Quels avantages présente la facilitation de ce thème ?

Le contexte actuel invite à changer de méthode d'intervention en faveur d'une « approche commune ». C'est à ce prix que l'on pourra construire progressivement un esprit de solidarité et une prise de conscience du bien commun chez le citoyen communal. L'importance d'arriver à une conscience communale se situe à plusieurs niveaux.

- Participation effective au développement de la commune : quand le citoyen communal est animé d'un sens profond de responsabilité et de solidarité vis-à-vis du bien de la collectivité, il est plus enclin à soutenir les initiatives visant à améliorer les conditions de vie des populations communales. Il le fait même si son village n'est pas la localité retenue pour la mise en œuvre de ces initiatives.
- Promotion de la transparence de la gestion communale : L'engagement pour le développement de la commune passe par le paiement des taxes et impôts et la participation matérielle et physique aux activités d'intérêt collectif. La transparence dans l'utilisation des ressources devient une exigence. Les citoyens deviennent regardants et critiques sur l'utilisation des ressources de la commune.
- Prévention des conflits : quand les populations ont conscience de l'importance du bien commun, les conflits d'intérêt sont moins fréquents et, pour l'essentiel, l'accord est plus facilement trouvé.

Quels objectifs de facilitation ?

Dans ses interventions visant à appuyer la commune en matière de formation de la conscience communale, le facilitateur devra amener les acteurs à :

- comprendre ce qu'est la conscience communale, c'est-à-dire les éléments constitutifs à prendre en compte pour apprécier le degré de conscience de la population par rapport à l'intérêt collectif ;
- intérioriser les avantages d'une conscience communale, c'est-à-dire les raisons et l'utilité de promouvoir la conscience des populations par rapport à leurs responsabilités personnelles dans le respect du bien commun et la recherche de l'intérêt général qui n'exclut pas l'intérêt de chacun ;
- faciliter le renforcement de la conscience communale.

Avec quels outils ?

Les outils proposés dans la section 'Sensibiliser et animer' de la Boite à outils peuvent vous être utiles. Vous pouvez consulter aussi certains outils des sections 'Se concerter' et 'Informer'.

THÈME 5 :

Accompagner le transfert de compétences

Proverbe du terroir : « Celui qui vous charge un fardeau sur la tête peut vous aider à le transporter facilement »

De quoi parle-t-on ?

La démarche et les principes du transfert de compétences de l'Etat aux collectivités locales constituent des particularités de la décentralisation au Mali. L'Etat, à tendance centralisée et éloignée des préoccupations des populations, cède la place à une administration locale proche et mieux imprégnée des particularités locales. Le transfert de compétences met donc en question le pouvoir centripète en accordant un pouvoir aux populations. Les collectivités territoriales sont appelées à s'assumer, à prendre à leur compte les nouvelles tâches qui leur sont dévolues.

Le transfert de compétences donne du cœur et du poumon à la commune. C'est la substance de la décentralisation. En effet, la création des collectivités n'aura de sens que si celles-ci ont matière à traiter et disposent de leurs propres ressources. En effet, c'est par le transfert effectif de compétences de l'Etat aux collectivités que l'on peut mesurer le caractère fonctionnel de la collectivité territoriale. Le degré opérationnel sera fonction de l'adéquation entre les délibérations du conseil communal et la participation ainsi que de l'implication des populations à la réalisation des œuvres de développement.

L'effectivité du transfert doit amener les collectivités à contribuer à l'élaboration d'une politique cohérente de développement au niveau national. En effet, pour chaque niveau de collectivité territoriale, des compétences spécifiques sont définies et leur mise en œuvre doit être en harmonie avec celles du niveau national.

Le processus de transfert de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales (commune, cercle, région) est mis en œuvre de façon graduelle et s'inscrit comme un changement significatif de l'administration territoriale du pays. Le transfert des compétences de l'Etat aux collectivités obéit également à certains principes :

- tout transfert de compétences doit être concomitant à un transfert de ressources et de moyens nécessaires à l'exercice des compétences concernées. Les compétences transférées sont gérées grâce aux ressources et moyens que l'Etat consacrait auparavant à l'exercice de ces mêmes compétences. Cela n'empêche pas les collectivités de mobiliser des ressources et des moyens nouveaux pour accélérer leur développement ;
- le transfert doit être progressif. Pour le même niveau de décentralisation, le transfert doit être organisé de manière continue et progressive pour tenir compte de la diversité des situations et de la nécessité de préparer la prise en charge par les collectivités des compétences transférées. Par ailleurs, le transfert des compétences et des moyens doit se faire selon des modalités contractuelles et en fonction des spécificités et capacités de chaque collectivité. Une telle façon de voir cadre avec l'instauration d'un partenariat entre l'Etat et les collectivités. Chaque acteur s'engagera ainsi pour la réussite du développement ;
- avec le transfert de compétences, la question fondamentale qui se pose est la recherche d'un équilibre entre champ de compétences des collectivités et champ de compétences de l'Etat, sans conduire à une dégradation des prestations fournies aux populations (santé, emploi, éducation, etc.). Cela suppose une réorganisation institutionnelle profonde qui vise à améliorer les services de l'Etat tant au niveau central qu'au niveau communal ;

- le transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités ne signifie pas que l'Etat n'a plus de droit de regard sur ces compétences qui deviendraient les chasses gardées des collectivités. Les collectivités territoriales étant créées, supprimées ou scindées par la loi, tout acte ou toute entreprise qui irait à l'encontre de la légalité sera sanctionné par les pouvoirs publics. A cet égard, les politiques de développement local doivent s'articuler harmonieusement avec la politique nationale qui à son tour doit mettre en cohérence les plans locaux.

Les compétences et les missions à transférer aux collectivités sont déterminées et fixées par la loi. Au terme du processus du transfert de compétences, les collectivités territoriales disposeront de pouvoirs étendus que la loi classe en deux grandes catégories : compétences générales et compétences spécifiques (voir tableau 1). Sont exclues du champ d'application du transfert les compétences qui fondent l'existence même de l'Etat. Il s'agit des fonctions régaliennes de l'Etat : la défense, la diplomatie, la justice et la monnaie. L'arsenal juridique devant accompagner et définir au préalable les compétences à transférer est intervenu un peu tardivement, quelques années après la mise en route effective des communes.

En juin 2002 une série des décrets ont été pris par le gouvernement du Mali pour fixer les détails des compétences de l'Etat à transférer aux collectivités dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'hydraulique rurale et urbaine. Ces décrets précisent les attributions de chaque collectivité pour la mise en œuvre des compétences spécifiques indiquées dans la loi déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales et dans les textes qui la modifie. Le transfert des domaines, important pour la gestion de la terre et des ressources naturelles, n'est pas encore programmé et a été reporté plusieurs fois.

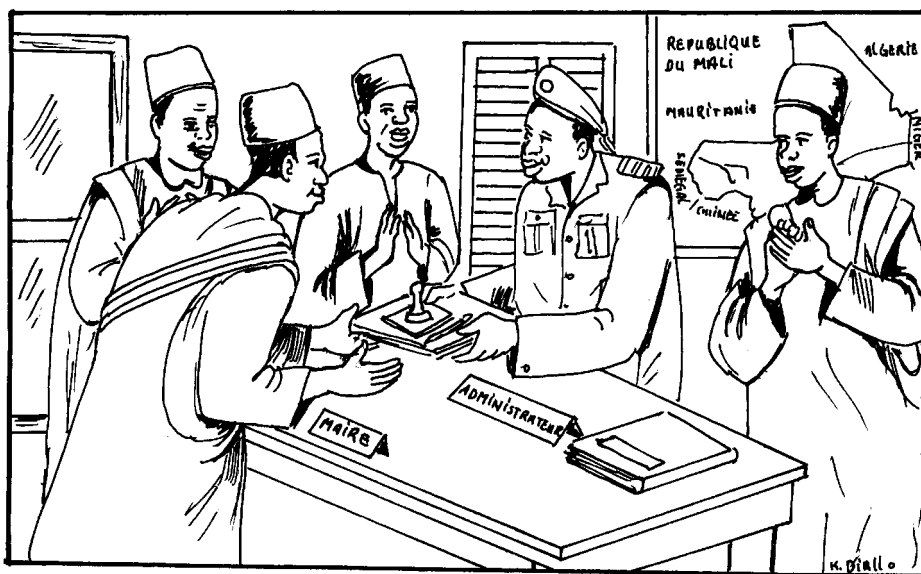


TABLEAU 1 : CATÉGORIES DES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES JUSQU'EN 2002

Compétences de la commune	
Compétences Générales	<ul style="list-style-type: none"> • Programme de développement • Aménagement du territoire • Budget communal • Services communaux • Impôts et taxes communaux • Police administrative • Infrastructures socio-économiques d'intérêt communal • Environnement
Spécifiques	Education <ul style="list-style-type: none"> • Enseignement préscolaire • Alphabétisation • Premier cycle d'enseignement fondamental
	Santé <ul style="list-style-type: none"> • Dispensaires • Maternités (en conformité avec la politique sectorielle de santé) • Centres de santé communautaire • Hygiène publique, assainissement
	Transports et travaux publics <ul style="list-style-type: none"> • Infrastructures rurales et de communications communales • Transports publics
	Hydraulique urbaine et rurale Sports, arts et culture

Quels constats sur le terrain?

Enjeu du transfert des compétences. Le transfert de compétences suppose la responsabilisation des autorités des collectivités territoriales, ce que les élus réclament de plus en plus. La pratique laisse aussi apparaître aujourd'hui une certaine inquiétude chez les autorités communales (maires et conseils communaux) qui se sentent insuffisamment préparées pour exercer les nouvelles fonctions transférées. Les élus locaux ayant des niveaux d'instruction et de compétence disparates, le renforcement de leurs capacités et leur accompagnement deviennent une nécessité incontournable pour l'Etat.

Collaboration insuffisante entre tutelle et autorités communales. Dans bien des domaines, les autorités de tutelle et les autorités communales collaborent peu. Au contraire, très souvent le contexte est marqué par la compétition. On relève en effet un manque de synergie entre autorités communales et services techniques déconcentrés de l'Etat pour la mise en œuvre de certaines compétences, les premières s'arrogeant des pouvoirs et développant des attitudes « d'administrateur » et les seconds faisant fi de tout ce qui se passe, souhaitant voir la décentralisation échouer pour retrouver leurs pouvoirs d'antan. Cet esprit de revanche est préjudiciable au bon fonctionnement de la décentralisation.

Empiètement de la tutelle sur le champ de compétence des autorités communales. Beaucoup de communes exercent déjà les compétences relatives à l'établissement des actes d'état civil, ce qui, dans l'ensemble, fonctionnent bien. Cependant, à cause d'intérêts financiers sordides, l'exercice effectif de la compétence relative à l'établissement des actes d'état civil par les autorités communales pose problème dans quelques communes. En effet, certains agents de tutelle continuent à établir ces actes ce qui n'est plus de leur ressort. Cet empiètement de la tutelle sur le champ de compétence des autorités communales est souvent entretenu par certains citoyens peu informés de l'évolution de la situation.

Que dit la loi sur le transfert de compétences ?

La loi⁶ précise :

Article 3 : « Les collectivités territoriales ont pour mission la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, social et culturel d'intérêt régional ou local ».

Article 4 : « Chaque collectivité règle par délibération ses affaires propres. Tout transfert de compétences à une collectivité territoriale doit être accompagné du transfert concomitant par l'Etat à celle-ci des ressources et moyens nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. La détermination de compétences des régions, du district de Bamako, des cercles, des communes relève de la loi ».

Les articles 14, 15, 16, 17 de la loi⁶ définissent les compétences des communes et leur mode de gestion. En plus, il faut signaler quelques décrets fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux Collectivités territoriales notamment :

- 1 Décret N°02-313/ P-RM du 4 juin 2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux Collectivités Territoriales en matière d'Education.
- 2 Décret N°02-314/ P-RM du 4 juin 2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux Collectivités Territoriales en matière de Santé.
- 3 Décret N°02-315/ P-RM du 4 juin 2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux Collectivités Territoriales en matière d'Hydraulique rurale et urbaine.

Quels avantages présente la facilitation de ce thème ?

Comme indiqué plus haut, le transfert de compétences donne du cœur et du poumon à la commune. L'enjeu est l'engagement des élus et leur efficacité dans le traitement des dossiers afin de favoriser la prise d'initiatives et l'implication des populations dans la mise en œuvre et le suivi des actions entreprises en vue d'une amélioration de leurs conditions de vie.

Le transfert de compétences touche aussi à la relation complexe entre la tutelle administrative et la collectivité territoriale, la promotion d'une bonne collaboration est donc essentielle.

Quels objectifs de facilitation ?

Le facilitateur devra :

- encourager la circulation d'informations et la compréhension par les acteurs locaux des évolutions concernant le transfert de compétences ;
- accompagner la planification des activités relatives aux compétences transférées, l'identification des collaborations possibles et des opportunités de délégation dans la gestion des affaires communales ;
- stimuler une relation d'échanges et de collaboration entre collectivité territoriale d'une part et tutelle administrative et services techniques déconcentrés d'autre part.

Avec quels outils ?

Vous trouverez les outils les plus utiles dans les sections 'Informer' et 'Se concerter' de la Boite à outils. Les outils qui permettent d'identifier les acteurs impliqués (outil 19) ou de trouver un consensus (outil 32) peuvent également être utilement consultés.

⁶ Loi n° 93-008 déterminant les conditions de la libre administration des Collectivités Territoriales, modifiée par la loi 96-056 du 16 octobre 1996.

⁷ Loi n° 95-034 portant Code des Collectivités Territoriales en République de Mali, modifiée par la loi n° 98-010 du 19 juin 1998 et modifiée par la loi n° 98-066 du 30 décembre 1998.

THÈME 6 :

Faciliter un processus multi-acteurs de développement local

Proverbe du terroir : « Si tous les fils du pays venaient par leurs mains assemblées boucher les trous de la jarre percée, le pays serait sauvé » (Proverbe du Roi Ghezo d'Abomey)



De quoi parle-t-on ?

La réussite de la décentralisation comme moyen d'assurer le développement local nécessite une mobilisation nouvelle de la part de l'ensemble des acteurs locaux. Cette synergie entre tous les acteurs constitue l'élément moteur de la décentralisation. Ce processus multi-acteurs de développement local est défini dans ce manuel comme l'articulation réaliste et respectueuse des acteurs concernés par la planification et la réalisation des actions dans la commune.

Ce qui est nouveau dans le paysage organisationnel du Mali c'est le système de représentation des populations par des autorités élues au sein de l'instance communale. Le conseil communal, avec à sa tête le maire, est l'instance politique et exécutive de la commune. A ce titre, il doit informer, communiquer, consulter, organiser, planifier et gérer, avec les acteurs de la commune, suivre puis évaluer les programmes et projets locaux. Cette structure s'ajoute à la gamme des organisations et institutions qui existent déjà et jouent un rôle dans le développement local. De plus, les enjeux de la décentralisation ont fait émerger une multitude d'acteurs d'appui et de courtiers du développement, aux statuts variés et aux intérêts divers, comme par exemple les CCC, ainsi que certains bureaux d'étude et ONG.

Impulser un développement viable suppose la mobilisation et la participation des acteurs à toutes les entreprises qui les concernent. Il s'agit alors de créer une convergence entre ces acteurs pour rechercher des solutions aux problèmes locaux. L'instance délibérante de la commune doit donc composer avec tous les acteurs susceptibles de contribuer un tant soit peu à la réalisation du développement communal. Une coopération étroite et effective entre communes et autres organisations locales suppose un véritable changement des mentalités, une évolution des structures sociales et une libération des initiatives et des énergies locales.

Quels constats sur le terrain ?

La plupart des communes ont consulté la population sur le plan de développement. En général, pour parvenir à établir un plan de développement de la commune, la plupart des communes ont tenté d'impliquer les populations dans les consultations, souvent en les invitant à des réunions. Les communes ayant davantage d'activités et rencontrant plus d'adhésion se caractérisent généralement par une collaboration étroite et respectueuse avec les autorités coutumières et les associations locales.

Une certaine résistance vis-à-vis des méthodes de planification participative. Même quand les populations sont consultées lors de la préparation, la planification adoptée est le plus souvent l'œuvre des seules autorités communales. Les populations ne sont pas informées sur le plan retenu et, par conséquent, ne savent pas ce qui est prévu comme investissements dans leur commune. A tous les niveaux du système, les aptitudes sont insuffisantes pour inclure la communauté dans la planification locale. De plus, il peut exister une résistance de la part des élus locaux vis-à-vis des méthodes de planification participative. Pour certains élus locaux, ces méthodes mettent en cause leurs capacités à comprendre les priorités locales et à gérer les solutions préconisées. Une autre raison de cette résistance est peut être dû au fait que les élus craignent que la planification participative ait pour résultat l'augmentation de la demande d'infrastructures sociales, d'aides sociales et d'un trop grand nombre de petits projets qui pourraient absorber la plupart des ressources limitées dont ils disposent (suite à des lobbies locaux). Associer dès le début les autres acteurs au processus de planification et les responsabiliser pour la mise en œuvre de la planification peut limiter cette résistance.

Une faible implication des femmes et des minorités. Même quand une partie des propositions est discutée dans des sous-groupes dans lesquels les participants se sont sentis suffisamment à l'aise pour échanger et proposer, les suggestions des minorités ou des groupes moins influents, tels que les femmes, ne sont pas retenues comme des priorités dans le plan de la commune.

Une tendance à copier le style de gestion de l'administration. Dans le contexte actuel de décentralisation, l'esprit de fonctionnariat n'a pas encore cédé la place à la gestion démocratique des affaires communales. En effet, les premiers élus ont cru qu'il s'agissait de prendre la place de l'administrateur. On comprend pourquoi, dans la cinquième région, un maire voulait que l'ex-chef d'arrondissement fasse rapidement ses bagages pour s'installer à sa place dans les locaux de l'administrateur.

Une faible implication des associations et organisations villageoises et socio-professionnelles. Des organisations locales se sont développées, ou existaient déjà depuis longtemps, telles que : associations villageoises, organisations paysannes, groupements ou tons de femmes, de jeunes, de chasseurs. Au Mali-Sud, par exemple, les Associations Villageoises (AV) ont utilisé les revenus de la commercialisation du coton pour la réalisation d'infrastructures villageoises, d'alphabétisation, de formation, de lutte anti-érosive. Souvent, ces organisations paysannes ne sont pas associées au processus de développement de la commune comme partenaires à part entière. Cet état de fait engendre un découragement chez les organisations paysannes. Ainsi marginalisées, elles se mettent à l'écart du processus de développement de la commune.

Une collaboration difficile entre organisations intermédiaires professionnelles. Si la décentralisation a favorisé l'éclosion d'une multitude d'intermédiaires, il faut cependant signaler que d'autres acteurs existaient auparavant. Ces acteurs ont apporté, d'une façon ou d'une autre, leur contribution au développement des localités où ils travaillaient. Au nombre de ces acteurs, citons les intermédiaires professionnels : ONG, entreprises privées, groupes d'intérêt économique, bureaux d'études. Ils réclament le plus souvent un rôle de représentation des populations, qui les conduit à défendre, à promouvoir et à entreprendre diverses activités. Néanmoins, les relations entre les intermédiaires professionnels sont souvent très éloignées de la coopération. Le plus souvent, chacun agit selon sa propre logique, en ordre dispersé, ne rendant pas toujours compte à la population qu'ils prétendent représenter. Cela va même parfois jusqu'à la concurrence directe entre deux intervenants poursuivant le même objectif dans le même village. Cette cacophonie nuit considérablement à l'efficacité de l'aide et il appartient au conseil communal de coordonner et de convaincre les intervenants de collaborer avec lui.

L'émergence de groupes de pression. La conduite exclusive des actions de développement par les mêmes acteurs dans certaines communes, de façon continue, est fort préoccupante. Organisés sous forme de groupes de pression (partis politiques, syndicats), ces acteurs peuvent mettre en péril toutes les actions tendant au développement local. Leur ascendant et leur rayonnement sur la commune peuvent être synonymes de déviation. Cette situation engendre un risque, à savoir, que ce groupe d'acteurs prenne en otage toute une population ou s'accapare l'amélioration de ses conditions de vie.

Que dit la loi sur le processus multi-acteurs ?

La loi⁸ organise les attributions du conseil communal et des autorités locales.

Article 14 : « Le conseil communal règle par ses délibérations les affaires de la commune, notamment celles relatives aux programmes de développement économique, social et culturel ».

Article 44 : « Le maire est chargé de l'exécution des délibérations du conseil communal ».

Article 64 : « Les chefs de village, de fraction et de quartier participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des actions de développement en direction de leur communauté. A cet effet, ils expriment auprès du maire les besoins de leur communauté, les solutions et les objectifs préconisés par celle-ci et les modalités de sa participation aux actions projetées ».

Les articles 16, 22, 27, 31, 35, 37, 39 : « Les collectivités territoriales organisent les activités des différents domaines en collaboration avec les organisations professionnelles et les services techniques compétents conformément aux lois et conventions locales ».

Les articles 17 et 23 de la loi 96-050 fixent les principes de délégation, surtout dans le cadre de la gestion décentralisée des ressources naturelles. Les organisations riveraines seront invitées avec d'autres organismes privés à gérer et à exploiter certaines unités d'aménagement des domaines agricoles et forestiers des collectivités par voie de délégation. Ces contrats peuvent être de plusieurs natures (contrats de gérance, contrats d'affermage, contrats de concession ou même une combinaison des trois contrats). Ici, pour les collectivités territoriales, il reste à préciser les modalités techniques de ces différents contrats par l'élaboration d'instruments appropriés (modèle-type, éléments des cahiers de charge, procédure de mise en œuvre, etc. (Dicko, 2002).

Quels avantages présente la facilitation de ce thème ?

Le processus de décentralisation ne peut être effectif que si la participation des communautés de base à la conception des politiques locales est renforcée. La participation n'est pas une fin en soi mais elle doit être vue comme un processus pour atteindre une certaine efficacité dans la planification et l'exécution des activités des collectivités territoriales. Il appartient au conseil communal, catalyseur de toutes les énergies, de trouver un équilibre entre les différents acteurs en présence et de susciter la participation et l'implication responsables de tous dans les activités de développement.

Des élections locales régulières et impartiales, un niveau élevé de cohésion de la communauté et une tradition de collaboration permettent aux citoyens de manifester clairement leurs préférences et d'inciter les pouvoirs publics locaux à respecter leur volonté. Des recherches ont montré que les élus les plus ouverts aux pressions de la population ont mieux géré leurs ressources et ont créé des programmes novateurs. La finalité de toutes les actions entreprises par le conseil communal réside dans la dynamique sociale qui porte le processus de développement. Dès lors, il apparaît cohérent de partir de la dimension sociale pour examiner ensuite les autres aspects du processus de développement,

⁸ Code des Collectivités Territoriales, Lio n° 95-034 modifiée par les lois n° 98-010 du 19 juin 1998 et n° 98-066 du 30 décembre 1998.

notamment les dimensions économiques, environnementales, etc. Cette façon de voir permet de mieux préciser le rôle des acteurs dans la mise en œuvre de solutions. Certes, il ne faut pas se faire d'illusion sur cette participation. En effet, si l'idéal est de faire participer tout le monde, force est de reconnaître que cela n'est pas possible. Mais il est important de vérifier si les acteurs les plus concernés, ou leurs représentants, ont participé au processus.

Développer une approche de proximité fondée sur le dialogue, la concertation et une volonté de délégation, voilà qui peut créer une nouvelle dynamique dans les communes. Les conseils communaux ne peuvent réaliser les planifications et contribuer au développement des communes que s'ils parviennent à mobiliser les énergies locales. Le conseil communal doit mettre au centre de ses préoccupations et de ses interventions de parvenir à susciter la participation des acteurs présents sur le territoire de la commune.

Pour le conseil communal, le problème à résoudre est comment trouver et organiser la synergie des moyens et des acteurs face aux questions de développement. Dans le cas où les compétences nécessaires n'existeraient pas, le conseil communal peut se faire appuyer par des acteurs intermédiaires professionnels ou des organisations locales suivant des modalités contractuelles. Il doit par ailleurs inclure la question du suivi et de l'évaluation des programmes initiés. C'est ce qui permettra d'apporter les corrections nécessaires au cours de la mise en œuvre et de réorienter les actions sur des bases plus saines.

Quels objectifs de facilitation ?

Le rôle du facilitateur est d'encourager le conseil communal à soutenir et à accompagner les dynamiques sociales pour la réalisation des actions de développement dans la commune.

La première exigence est de connaître la multitude des acteurs impliqués dans le développement local, y compris ceux qui ne résident pas dans la commune. Cela permet de savoir à quel niveau il faut mobiliser les différentes catégories d'acteurs de la commune et s'il y a des sources potentielles de conflits.

La deuxième est de promouvoir une approche interactive entre le Conseil communal et les divers acteurs qui interviennent dans la commune que le facilitateur peut conseiller quant aux démarches à faire et aux outils à utiliser.

Avec quels outils ?

Les outils qui peuvent vous être utiles sont surtout situés dans les sections 'Informer' et 'Prendre des décisions' et, pour analyser la dynamique entre acteurs, ceux situés dans la section 'Se concerter'.

THÈME 7 :

Stimuler l'analyse critique du processus de planification et des résultats

Proverbe du terroir : « C'est en fixant bien le chemin devant soi qu'on évite les obstacles »

De quoi parle-t-on ?

La planification est la combinaison raisonnée des ressources et des méthodes de travail pour atteindre des résultats fixés à court, moyen et long terme. Elle est au développement ce qu'un soubassement est à une maison. La planification au niveau communal exige un droit de regard des populations sur l'avenir proche ou lointain de leur commune et doit prendre en compte plusieurs secteurs de la vie de la communauté.

Chaque commune élabore un plan de développement communal en suivant un schéma et des approches pré-établis, parfois avec un appui important des CCC. Ce plan communal est une pré-condition pour accéder aux financements de l'ANICT. Il comprend des étapes complémentaires les unes des autres : identification et analyse des problèmes, hiérarchisation des besoins, définition des objectifs de développement et budgétisation des actions de développement. Il permet notamment de prendre en compte les préoccupations des populations de la commune, de promouvoir le dialogue entre élus locaux et populations sur les questions de développement, d'avoir une vision claire des questions de développement de la commune, de mener des actions de façon méthodique et progressive en fonction des objectifs fixés, de coordonner les initiatives de développement au niveau communal, d'éviter l'anarchie et le tâtonnement dans la prise de décision sur les questions de développement, de rendre la commune crédible auprès de ses partenaires au développement, d'éviter les indisciplines budgétaires. En principe, la révision annuelle du plan de développement permet de tirer des leçons des expériences pour améliorer.

Les problèmes de développement que rencontrent nombre d'autorités locales sont souvent identiques. Cette situation montre la nécessité d'agréger et d'intégrer les programmes communaux, du cercle et régionaux. La planification communale doit donc tenir compte des orientations sectorielles aux échelons supérieurs. C'est ainsi qu'un pays peut, entre autres, se développer harmonieusement. Les autorités locales doivent d'abord se concerter pour résoudre des problèmes communs et, ensuite, être associées à la planification des programmes du cercle, régionaux et nationaux afin que ces programmes soient adaptés aux besoins locaux.

Quels constats sur le terrain ?

Les projets communaux sont le plus souvent réalisés en fonction du seul budget communal. L'action communale dépend souvent d'une logique recettes-dépenses. Cette manière de faire ne stimule pas l'effort de mobilisation de ressources additionnelles pour la réalisation du plan de développement communal. La logique devrait être d'instruire et de budgétiser les priorités de développement de la collectivité territoriale pour rechercher ensuite les ressources nécessaires à leur réalisation et engager les dépenses qui s'imposent.

Les femmes sont très peu prises en compte dans la planification locale. En général, les priorités de développement des communes sont identifiées à partir des seuls problèmes des hommes. Cette situation peut aussi prévaloir pour certains groupes ethniques ou sociaux et pour les jeunes. Leur faible représentation au sein des conseils communaux peut l'expliquer. Les femmes participent peu à la prise de décision concernant la planification stratégique et locale.

Les populations veulent tout et tout de suite. Cette attitude, qui tire son fondement d'une vision à courtes vues, est difficilement conciliable avec une option de planification stratégique à l'échelle locale. De manière générale, la pratique de planification est relativement récente dans les communes. La recherche de solutions aux problèmes quotidiens occupe plus de place chez les populations que le positionnement stratégique à moyen et long terme. La gestion communale a souvent lieu dans ce contexte.

La planification locale ne respecte pas toujours la dimension multi-sectorielle du développement. La quasi-totalité des plans de développement communaux comprend des questions d'infrastructures et de réalisations physiques. Quand on étudie les orientations de développement des communes, on se rend compte qu'elles portent en général sur des questions éducatives et de santé, donc sur le domaine social, comme si la commune ne pouvait se développer que par des services sociaux. La pression de la demande sociale est telle que, très souvent, des domaines clés de développement se trouvent exclus des plans de développement de la commune. Très peu de place est laissée aux initiatives économiques, à la gestion de l'environnement, aux questions culturelles et aux questions de formation.

La nécessité de renforcer les compétences méthodologiques et techniques de planification. Souvent, les collectivités territoriales décentralisées dépendent de structures spécialisées pour l'application des méthodologies de planification et de suivi des résultats. Un transfert réel des compétences en planification aux collectivités territoriales renforce la qualité de la démocratie. Ceci nécessite un changement d'attitude de la part des structures d'appui et doit inclure davantage de formation et d'encouragement et moins de paternalisme.

Une orientation forte vers les subventions disponibles. Les subventions accordées par l'Etat sont surtout disponibles pour les infrastructures et ne prennent pas forcément en compte les priorités locales. Dans certains cas, les communes sont invitées à déposer leurs projets avant une certaine date et les services techniques procèdent ensuite à l'étude et à la sélection des dossiers pour analyse et approbation. Dans d'autres cas, chaque commune est dotée d'un nombre limité de projets avec un budget plus au moins équilibré pour toutes les communes.

Le chevauchement dans la mise en œuvre de certains projets de développement n'est pas rare. Sur le terrain, on constate souvent que les institutions investissent sur les mêmes programmes mais s'ignorent : le maire a son projet d'école, les ONG ont leurs propres projets d'école que les autorités communales ne connaissent pas et le ministère de l'Education envisage aussi la création d'une école. On raconte que dans une commune de la sixième région, un village a ainsi bénéficié au même moment de deux écoles : la première financée dans le cadre du programme décennal de développement de l'éducation, la seconde financée par les autorités communales avec l'appui de partenaires étrangers.

La recherche de l'électorat. Un autre facteur rend la sélection des projets de développement et la définition des critères de priorités difficiles pour l'autorité locale : les élus locaux veulent être réélus. Pour cela, ils préfèrent les projets visibles et populaires aux projets à moyen et long terme qui n'ont pas de résultats tangibles immédiats. Le fait que les ressources financières soient limitées influence aussi le choix des projets prioritaires et l'autorité locale peut être amenée à opter pour un seul projet annuel par groupe d'intérêt ou organisation locale.

Une politisation excessive dans les prises de décision. La qualité du système de planification participative et la mise en œuvre des plans dépendent beaucoup de l'engagement des autorités locales pour obtenir des résultats tangibles. Parfois, il existe une politisation excessive des décisions prises par les collectivités locales qui peut se traduire par une inadéquation avec les préoccupations réelles des communautés. C'est une raison de plus pour étudier comment doter les collectivités locales de compétences méthodologiques et techniques qui leur permettent d'impulser une réelle participation des populations.

Que dit la loi sur la planification locale ?

Article 3⁹ : « Les collectivités territoriales ont pour mission la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, social et culturel d'intérêt régional ou local ».

Article 11¹⁰ : « Les collectivités territoriales sont responsables de la gestion de l'aménagement, de la conservation et de la sauvegarde de l'équilibre écologique de leur domaine. A ce titre, elles élaborent un schéma d'aménagement du territoire qui précisera notamment : le domaine forestier ; le domaine agricole ; le domaine pastoral ; le domaine faunique ; le domaine piscicole ; le domaine minier ; le domaine de l'habitat ».

Les décrets de transfert de compétences¹¹ indiquent que la commune est responsable de l'élaboration des plans de développement en matière de santé, d'éducation et d'hydraulique rurale et urbaine.

Quels avantages présente la facilitation de ce thème ?

La planification locale ne devrait plus être une simple liste de projets adressée aux échelons supérieurs pour approbation, financement et mise en œuvre. Au contraire, les ressources locales disponibles doivent permettre un processus de planification plus concret, dans lequel les choix locaux sont faits dans les limites du budget. Il est important que le conseil communal ait la capacité et la possibilité de jeter régulièrement un œil critique sur la planification et son exécution.

Stimuler l'analyse critique du processus de planification et des résultats dans la commune ouvre la porte à de nouvelles façons de faire et s'oppose à la démarche classique dans laquelle les plans de développement de la commune sont instruits par les bureaux du maire sans réelle prise en compte des réalités du terrain et sans adaptation aux changements du contexte. Le dialogue peut améliorer l'adhésion des populations aux projets de la commune et leur soutien pour la mise en œuvre du plan de développement.

Quels objectifs de facilitation ?

Le facilitateur peut :

- encourager l'analyse et l'intégration des problèmes, besoins et priorités de tous les groupes d'intérêts, groupes sociaux, organisations locales, etc. pendant la mise en œuvre de la planification afin d'assurer la participation de tous ;
- jouer un rôle de soutien dans l'élaboration de solutions techniques et financières viables et éviter de créer des besoins irréalistes ;
- aider à établir des mécanismes efficaces de communication pour examiner avec un esprit critique la mise en œuvre de la planification communale : méthode, contenu, outils.

Avec quels outils ?

La section 'Se concerter' et 'Suivre et évaluer' de la Boîte à outils présente des démarches et outils qui peuvent aider à amener la commune à faire une analyse critique de la planification. Il est également possible de consulter les sections 'Analyser' et 'Prendre des décisions'.

⁹ Loi n° 93-008 déterminant les conditions de la administration des Collectivités Territoriales, modifiée par la loi n° 96-056 du 16 octobre 1996.

¹⁰ Loi n° 96-050 du 16 octobre 1996 portant principes de constitution et de gestion du domaine des Collectivités Territoriales.

¹¹ Décret n° 02-313/RM du 4 juin 2002 ; Décret n° 02-314/P-RM du 4 juin 2002 ; Décret n° 02-315/P-RM du 4 juin 2002.

THÈME 8 :

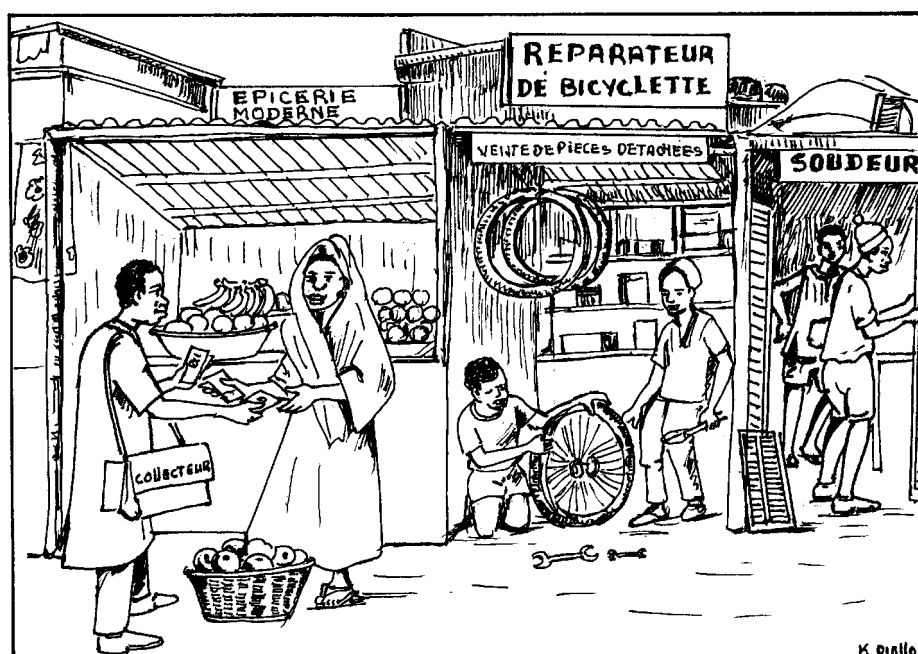
Faciliter la mobilisation des ressources financières au niveau communal

Proverbe du terroir : « Tant que l'oignon n'est pas récolté, sa saveur ne peut être reconnue dans une sauce »

De quoi parle-t-on ?

Dans le contexte actuel de la décentralisation au Mali, la mobilisation des ressources financières est un gage de développement. Cette réalité n'est pas bien comprise par les populations, si bien que le paiement des impôts et taxes est encore faible et irrégulier. La mobilisation des ressources communales constitue un maillon essentiel du développement de la commune. Sans mobilisation des ressources financières, il n'y a pas de développement communal, donc pas d'amélioration des conditions de vie des populations communales et de protection de l'environnement communal. En effet, le critère de viabilité économique a beaucoup joué dans le découpage communal au Mali. Une viabilité économique suppose avant toute une mobilisation et une disponibilité des ressources financières de la commune.

Le volume des ressources financières à mobiliser est fonction des ambitions de développement de la commune et surtout de la capacité de mobilisation des ressources fiscales des populations communales. Il existe plusieurs types de ressources financières mobilisables dans la commune. La loi régleme la nature et le taux des taxes et impôts. Sur l'initiative des autorités, et avec le consentement des populations communales, des ressources additionnelles peuvent être décidées pour soutenir les plans communaux de développement dans le respect de la loi.



Quels constats sur le terrain ?

Le faible recouvrement des impôts. Plusieurs communes sont confrontées à d'énormes problèmes de recouvrement de leurs ressources financières. La situation est plus dramatique pour les anciens chefs-lieux d'arrondissement qui ont toujours bénéficié, contrairement aux autres villages, d'une certaine complaisance dans le recouvrement des impôts. Pour mobiliser les ressources financières communales, nous assistons à une sorte de retour aux méthodes coercitives de l'administration d'antan. En effet, l'administration centrale recourait le plus souvent aux forces armées (gendarmes notamment) pour récupérer les taxes et impôts dans les villages. Des chefs de villages ou de quartiers ont été emprisonnés dans certains chefs-lieux d'arrondissement pour avoir accusé un retard dans le paiement des impôts ou pour avoir été simplement insolvables. Les populations qui ont de mauvais souvenirs de telles pratiques ne manquent pas de les dénoncer.

Question au maire : « *Est-ce que l'intervention de la gendarmerie pour le recouvrement des impôts et taxes ne posera pas un problème dans l'avenir ?* ».

Réponse du maire : « *A mon avis, non et oui. Non, parce que je pense que si les gens réalisent qu'effectivement leurs impôts ont servi pour résoudre des problèmes qui se posent à eux, par exemple dans le domaine de la santé, de l'éducation, de l'eau potable, etc., ils viendront verser librement leurs impôts et, dans ce cas, on n'aura pas besoin de la gendarmerie.*

Oui, si des groupes d'individus mal intentionnés continuent d'exister dans la commune, rien que pour saboter et décourager les bons contribuables, que ce soit par le conseil communal actuel ou à venir, le recours à la gendarmerie sera inévitable car je ne vois pas comment une commune qui ne paye pas d'impôts pourra se développer » (Centre Djoliba, 2001).

La peur d'aggraver les tensions dans la commune. L'exemple suivant illustre ce problème :

Question au maire : « *Monsieur le maire, pourquoi n'avez-vous pas instauré des taxes de marché pour les foires de Niangansoba et Kapala qui pourraient augmenter les recettes communales ?* ».

Réponse du maire de Kapala : « *Nous n'avons pas instauré de taxes sur ces marchés parce que jusqu'à présent le village de Niangansoba voulait se retirer de la commune. Nous cherchons à résoudre cette question d'adhésion avant de prendre des initiatives de taxes pour la foire. Quant au village de Kapala, nous estimons que les levées de taxes sur le marché seront insignifiantes pour contribuer au développement de la commune* » (Centre Djoliba, 2001).

L'influence des promesses électorales d'annulation des impôts et taxes. Les communes continuent à rechercher des méthodes adaptées dans un contexte où les partis politiques en quête du pouvoir ont appâté l'électorat avec des promesses d'annulation des impôts et taxes.

La méconnaissance des sources de revenus au niveau communal. Dans la plupart des communes, les sources de revenus exploitées sont généralement les mêmes que celles d'avant la décentralisation. Il s'agit essentiellement de la taxe de développement régional et local, des taxes sur les cyclomoteurs, les bicyclettes, les contributions sur les licences et patentes. Peu d'initiatives sont prises pour l'identification de nouvelles sources de revenus.

L'absence de réflexion sur l'impact possible de la mobilisation des ressources sur l'écologie et l'environnement. Ceci s'explique par une vision à court terme du développement local. Ainsi, l'on cherche à tout prix des ressources financières par le biais de certaines pratiques telles que la vente de terres dans les milieux périurbains, l'acceptation sur le territoire communal de certaines activités d'exploitation des ressources naturelles (coupe du bois, pêche intensive) qui dégradent l'environnement.

Que dit la loi sur la mobilisation des ressources financières de la commune ?

Les ressources fiscales de la commune ne lui appartiennent pas en totalité. La loi prévoit qu'une partie remonte à la région. La part qui revient aux communes et les autres contributions mobilisées au sein de la commune constituent les ressources sur lesquelles la commune peut compter pour financer son développement.

Article 6¹²: "Chaque collectivité dispose d'un budget et de ressources propres. Les ressources d'une collectivité comprennent : les impôts et taxes qu'elle est autorisée à percevoir, les subventions de l'Etat, les taxes rémunératoires sur les services rendus, les revenus de son domaine, les emprunts, les dons et legs".

Une autre loi¹³ a déterminé les compétences de chaque niveau de collectivité et stipule que les ressources des communes comprennent les ressources budgétaires qui proviennent du transfert du budget de l'Etat vers celui des communes et les ressources fiscales.

La loi détermine aussi les ressources fiscales des communes, des cercles et des régions. Il s'agit des impôts et taxes prévus par le code général des impôts et la répartition des montants des contributions entre communes, cercles et régions.¹⁴

Cependant, son application s'est avérée difficile dans ses articles concernant les taxes perçues sur le bois à l'occasion de l'exploitation du domaine forestier de l'Etat. Un décret est en cours d'élaboration pour la modifier ce qui permettra une meilleure répartition des taxes perçues sur le bois lors de l'exploitation du domaine forestier de l'Etat.

Quels avantages présente la facilitation de ce thème ?

La mobilisation des ressources financières par la commune elle-même présente plusieurs avantages. Signalons entre autres :

- l'amorce d'un processus d'auto-développement communal : une commune qui ne peut mobiliser ses propres ressources pour contribuer de manière significative à la mise en œuvre de ses plans de développement est à la merci de ressources extérieures qui sont de plus en plus limitées ;
- la disponibilité de ressources financières dans la commune : sans mobilisation des ressources, pas de fonds disponibles, c'est-à-dire pas de rentrées d'argent ;
- la diversification des ressources financières : la bonne mobilisation des ressources permet de recouvrer tous les impôts et taxes et des contributions additives ;

Avec l'avènement de la démocratie et de la décentralisation, la mobilisation des ressources financières dans la commune mérite d'être réfléchie de manière concertée. Quand une commune arrive à élaborer une stratégie consensuelle de mobilisation des ressources financières, elle accroît la disponibilité de ses ressources ce qui assure la réalisation de ses plans de développement. Une telle stratégie accroît la vigilance des citoyens par rapport à l'utilisation et à la gestion des ressources communales : en effet, apporter une contribution financière pour soutenir les initiatives locales de développement a pour

¹² Loi n° 93-008 déterminant les conditions de la libre administration des Collectivités Territoriales, modifiée par la loi n° 96-056 du 16 octobre 1996.

¹³ Loi n° 95-034 portant Code des Collectivités Territoriales du Mali modifiée par la loi n° 98-010 du 19 juin 1998 et modifiée par la loi n° 98-066 du 30 décembre 1998.

¹⁴ La loi n° 00-044 du juillet 2000 a doté le cercle et la région de ressources contrairement à la loi n° 96-051 du 16/10/1996 déterminant les ressources fiscales des communes. La loi n° 96-058 du 16 octobre 1996 déterminant les ressources fiscales du district de Bamako et des communes qui le composent.

contrepartie un droit de regard sur la gestion des affaires communales. Cela exige plus de transparence et de communication dans la justification des dépenses communales qui découlent du devoir des élus locaux de rendre compte et d'avoir un quitus de leur gestion. Le résultat final est le renforcement de l'esprit de la décentralisation.

Quels objectifs de facilitation ?

Le facilitateur peut :

- encourager les autorités de la commune pour qu'elles mettent en œuvre une politique de mobilisation des ressources afin de surmonter les difficultés et améliorer substantiellement le niveau de recouvrement des ressources ;
- établir une étroite collaboration et une relation directe entre les agents des impôts, les receveurs communaux, les collecteurs et les élus par l'établissement et le suivi d'un plan de trésorerie (tableau de bord) mensuel, trimestriel, semestriel ou annuel. Ce système permet de garantir un recouvrement constant des impôts et taxes et d'assurer une trésorerie permanente et abondante pour la commune ;
- aider à mettre en place une stratégie de mobilisation des ressources qui soit :
 - participative : elle exige la participation de tous les acteurs impliqués dans la gestion communale ;
 - consensuelle : elle réalise un minimum de consensus de tous les acteurs sur des éléments de diagnostic sommaire ;
 - progressive : elle constitue des étapes échelonnées par ordre de complexité croissante ;
 - contractuelle : elle fait des propositions d'actions ou de comportements à l'adresse des différents partenaires locaux avec un mécanisme de suivi et d'évaluation.

Avec quels outils ?

Les sections de la Boite à outils qui peuvent vous être utiles sont surtout 'Prendre des décisions' et 'Analyser'.

THÈME 9 :

Accompagner l'élaboration et la gestion du budget communal

Proverbe du terroir : « Nul ne peut contester la blancheur du linge au lavage duquel il a été associé »

De quoi parle-t-on ?

Consulter et informer la population de façon continue sur l'élaboration du budget et sur les dépenses communales sont d'excellentes méthodes pour impliquer les citoyens dans les affaires de la commune et renforcer leur adhésion. Informer constitue aussi un préalable pour faciliter la mobilisation locale des ressources financières ainsi que d'autres appuis locaux. Cette ouverture sur les aspects financiers peut promouvoir la transparence et réduire les éventuelles rumeurs sur la qualité de la gestion financière assurée par les conseillers, le bureau ou le maire.

Quels constats sur le terrain ?

Manque de communication sur la gestion des fonds communaux. Dans plusieurs communes rurales, le budget communal semble être l'affaire du seul conseil communal. Tout se passe comme si la population de la commune n'avait pas de droit de regard sur l'argent et sa gestion, le conseil communal choisissant seul les priorités de développement de la commune et les budgétisant comme il l'entend. Souvent, une partie de la population est impliquée dans le processus d'identification des besoins mais, quand il s'agit d'estimer le coût des réalisations visant à apporter des réponses adaptées à ces besoins, elle est absente des délibérations. Elle se plaint de n'être mise au courant ni de l'exécution du plan ni de l'utilisation des fonds. Les citoyens de la commune peuvent constater que la commune s'est dotée d'un moyen de déplacement (moto, voire voiture), que le maire a installé des plaques solaires sur le toit de la mairie, qu'une salle d'alphabétisation est en train d'être construite, etc. Alors des rumeurs naissent, les gens se posent des questions mais ne veulent pas s'informer auprès des élus locaux de peur de se voir taxer de "policier" ou "d'enquêteur" au service de tel ou tel parti politique d'opposition. Des critiques internes se font entendre au sein du conseil communal, des tendances politiques se dessinent et le climat social se tend.

Crise de confiance entre élus locaux et populations dans la gestion des affaires communales. Le budget et la gestion financière sont les questions qui, aujourd'hui, soulèvent le plus d'incompréhension et de suspicion dans les communes. Les populations se voient donc exclues du processus de budgétisation du développement communal. Le non-paiement des impôts, la faible mobilisation des ressources matérielles pour le développement de la commune et surtout le faible intérêt des populations pour les délibérations du conseil communal, s'expliquent en grande partie par l'exclusion des acteurs clés de l'élaboration, de la gestion et du contrôle du budget communal.

Confusion des tâches dans la mobilisation et la gestion des ressources financières de la commune. Cette confusion provoque une tension dans certaines communes entre les élus (le maire notamment) et les régisseurs. Certains maires veulent contrôler personnellement les fonds de la commune. Cette attitude cache un manque de transparence dans la mobilisation et la gestion des ressources financières.

Développement du clientélisme et de la corruption dans l'entourage du maire. Dans plusieurs communes, le maire et ses 'proches' programment et exécutent des dépenses sans en informer au préalable les autres membres du conseil communal et, à fortiori, la population. Une telle situation favorise l'affairisme dans la commune. En plus, le flou qui prévaut dans la gestion des affaires publiques permet à des opérateurs économiques mal intentionnés d'influencer les élus locaux avec des pots-de-vin et d'arracher des marchés pour lesquels ils n'ont pas toujours les compétences techniques requises.

Détournement des fonds locaux. La gestion centralisée et sans contrôle est source de détournements. Des élus locaux sont aujourd'hui pointés du doigt pour leur gestion trop personnelle des fonds publics et certains sont même accusés de détournements des fonds de la commune à des fins personnelles.

Absence de suivi des réalisations. Le conseil communal qui ordonne et exécute seul le budget ne voit pas la nécessité du suivi, et il n'est pas facile de trouver un équilibre entre les activités administratives et les activités de développement qui demandent en général une certaine expertise que les élus locaux ne possèdent pas forcément. Il n'est donc pas étonnant que certaines opérations de développement soient mal conduites et échouent.

Que dit la loi sur l'élaboration et la gestion du budget communal ?

La loi¹⁵ apporte des précisions à ce sujet.

Article 26 : « Les séances du conseil communal sont toutefois obligatoirement publiques lorsque les délibérations portent sur les programmes de développement, les moyens de leur réalisation, les dons et legs, les discussions du budget et des comptes communaux ».

Article 33 : « Tout habitant ou contribuable de la commune a le droit de demander communication à ses frais ou consultation sur place à la mairie des documents ci-après : ...les budgets et comptes de la commune.... ».

Article 44 : « Le maire est chargé de l'exécution des délibérations du conseil communal. Il exerce sous le contrôle du conseil, les attributions ci-après : ...l'exécution du budget de la commune dont il est l'ordonnateur... ».

Article 64 : « Les chefs de village, de fraction et de quartier participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des actions de développement en direction de leur communauté. A cet effet, ils expriment auprès du maire les besoins de leur communauté, les solutions et les objectifs préconisés par celle-ci et les modalités de sa participation aux actions projetées ».

La comptabilité publique fait l'objet de plusieurs lois :

Article 8¹⁶ : « Les collectivités territoriales sont soumises aux règles de la comptabilité publique ». La loi¹⁷ portant principes fondamentaux de la comptabilité publique¹⁸ précise que les opérations financières et comptables résultant de l'exécution des budgets ou des états de prévisions de recettes et de dépenses font intervenir deux catégories d'agents, d'une part les ordonnateurs et d'autre part les comptables publics. Les régisseurs ont en charge des régies de recettes ou des régies d'avance. Les régies peuvent être créées pour exécuter au nom des comptables publics des opérations d'encaissement de recettes ou de paiement de dépenses. Les modalités de création, d'organisation et de fonctionnement des régies sont déterminées par décret pris en Conseil des ministres.

Articles 174 et 192¹⁹ : « Le projet de budget est préparé par l'ordonnateur et soumis au vote de l'organe délibérant de la collectivité ». Le vote du budget est précédé d'un débat public sur le projet de budget.

¹⁵ Loi n° 95-034 portant Code des Collectivités Territoriales en République du Mali, modifiée par la loi n° 98-010 du 19 juin 1998, modifiée par la loi n° 98-066 du 30 décembre 1998 (articles 170 à 228).

¹⁶ Loi n° 93-008 déterminant les conditions de la libre administration des Collectivités Territoriales modifiée par la loi n° 96-056 du 16 octobre 1996.

¹⁷ Loi n° 96-061 du 4 novembre 1996.

¹⁸ Cette loi détermine les principes relatifs à la gestion des deniers publics et biens appartenant et confiés à l'Etat ; aux établissements publics nationaux ; aux collectivités décentralisées et aux établissements publics qui leurs sont rattachés. Ces personnes morales sont désignées sous le terme d'organismes publics.

Pour le budget communal, le débat public doit être précédé d'une consultation des conseils de village, de fraction ou de quartier constituant la commune.

« La perception des impôts, taxes, contributions, produits et revenus des collectivités territoriales est autorisée annuellement par le budget. La perception est effectuée par le receveur et sous sa seule responsabilité ou pour son compte par le régisseur des recettes ».

Enfin, sur la délégation des activités, la loi²⁰ apporte des précisions.

Articles 16, 22, 27, 31, 35, 37, 39 : « Les collectivités territoriales organisent les activités des différents domaines en collaboration avec les organisations professionnelles et les services techniques compétents conformément aux lois et conventions locales ».

Articles 17 et 23 de la Loi 96-050 : ils fixent les principes de délégation et la nature des contrats.

Quels avantages présente la facilitation sur ce thème ?

En participant à l'estimation du budget de sa commune et en étant informé de la gestion, le citoyen comprend sa place et son rôle, bref, sa contribution à la mise en œuvre des actions de développement de sa commune. Il prend conscience du fait que, sans son apport et celui des autres habitants, il est impossible de parvenir à des changements qualitatifs et à la production de richesses pour la commune.

Une communication régulière sur la gestion financière de la commune accroît la confiance des populations en leurs élus locaux. Si les populations sont suffisamment associées à la conception et à l'utilisation du budget communal, un climat de confiance mutuelle entre élus locaux et citoyens s'instaure, un climat de transparence et de compréhension mutuelle préside au fonctionnement de la commune. Le conseil communal qui travaille dans ce sens a conscience qu'il ne peut pas tout faire et qu'il existe des compétences au sein de la population (voir encadré suivant).

Gestion participative du budget communal : exemple de Brésil

L'élaboration et la gestion participative du budget est une démarche originale d'implication des populations pour la prise de décision sur les questions financières qui se posent à la commune. C'est une conception qui invite à dépasser le cadre formel de la démocratie représentative (reposant sur les conseils communaux) concernant la gestion des finances locales, pour une ouverture aux différentes composantes sociales de la commune. Pour être plus précis, c'est la gestion concertée du budget communal par les élus locaux et les citoyens de la commune, notamment concernant des activités de développement local.

Parmi les expériences réussies de budgets participatifs, on peut citer celle de Porto Alegre, au Brésil, qui constitue aujourd'hui un modèle en la matière. Ce sont le plus souvent les représentants désignés d'organisations socioprofessionnelles, des différentes couches sociales et des localités composant la collectivité territoriale qui participent aux différentes concertations organisées pour élaborer le budget en vue des investissements à réaliser dans la commune. Ces expériences montrent à quel point des populations, mêmes à faibles revenus, peuvent se mobiliser pour la réalisation d'un objectif commun en comptant d'abord sur leurs propres ressources.

¹⁹ Loi n° 95-034 portant Code des Collectivités Territoriales en République du Mali, modifiée par la loi n° 98-010 du 19 juin 1998 et modifiée par la loi n° 98-066 du 30 décembre 1998 (articles 170 à 228).

²⁰ Code des Collectivités Territoriales, Loi n° 95-034 modifiée par les lois n° 98-010 du 19 juin 1998 et n° 98-066 du 30 décembre 1998.

L'autre volet, c'est la participation effective des populations à la gestion et au suivi quotidien du budget communal en vue du développement local. Plus concrètement, il s'agit de donner des responsabilités aux populations communales sur l'utilisation et la justification du budget communal afin de réaliser les activités déjà approuvées dans les délibérations communales. L'expérience des « **enveloppes de quartiers** » au Brésil illustre bien cette manière d'impliquer directement les citoyens dans la gestion financière. Lorsque le budget communal a été élaboré de manière participative et a fait l'objet d'une délibération publique, pour le gérer, les autorités communales délèguent aux habitants des localités dans lesquelles des investissements sont programmés les moyens financiers prévus et mobilisés pour les réaliser (avec un contrat). La population doit s'organiser pour avoir des représentants responsables de la gestion des fonds. En effet, tous les habitants de la commune ne peuvent être impliqués au même niveau dans la gestion financière et le suivi des activités.

L'élaboration et la gestion participative du budget suppose une bonne organisation de la base et la mise en place de mécanismes de concertation, de prise de décisions et de dispositifs de mise en œuvre et de suivi des initiatives communales de développement. En associant les populations à l'élaboration et surtout à la gestion directe des fonds publics pour la mise en œuvre de projets dont ils sont les premiers bénéficiaires, les élus locaux font preuve de délégation de pouvoir et de responsabilité. C'est une attitude qui atteste d'une volonté de partage des compétences avec la base. Au Mali, la loi ne permet pas une gestion participative du budget communal parce que les collectivités territoriales sont soumises aux règles de la comptabilité publique. Cependant, l'ouverture dans la loi de délégation des activités de la commune aux organisations locales sous forme de contrat permet de travailler dans ce sens.

Quels objectifs de facilitation ?

Le facilitateur peut :

- amener le conseil communal à informer régulièrement la population sur le budget et les dépenses de la commune ;
- amener le maire à donner régulièrement des informations aux autres élus sur les revenus et les dépenses ainsi que sur l'état d'exécution des projets de la commune ;
- proposer aux élus des formations qui les aident à démystifier la gestion financière et leur permettent de s'y impliquer davantage ;
- établir un système de formation continue des agents de recouvrement et des élus afin que cette mobilisation de ressources ne soit pas l'apanage des seuls receveurs et collecteurs ;
- inventorier les avantages de la délégation de responsabilités aux organisations locales pour exécuter certains projets d'investissements.

Avec quels outils ?

Les sections de la Boite à outils qui peuvent vous être le plus utiles sont 'Informer', 'Sensibiliser', 'Prendre des décisions' et 'Suivre et évaluer'.

THÈME 10 :

Faciliter l'élaboration des règlements et accords locaux

Proverbe du terroir : « Si l'hyène ne sait pas que la source d'eau tarit, le jour où sa patte soulèvera la poussière dans le lit du marigot où elle boit habituellement, elle saura qu'elle pourrait mourir de soif »

De quoi parle-t-on ?

Les ressources naturelles renouvelables sont incontestablement à la base de l'économie des collectivités territoriales y compris des communes urbaines. Une partie de ces ressources, comme les champs agricoles, est gérée principalement par les familles tandis que d'autres sont soumises à une gestion collective et, de ce fait, sont exploitées par plusieurs catégories d'utilisateurs qui peuvent résider dans la commune rurale ou ailleurs, par exemple : les pâturages, les forêts, les lacs. Certaines pourraient avoir aussi une valeur de culture et de tradition importante.

La loi prévoit que les collectivités territoriales seront responsables de la gestion durable des domaines quand ceux-ci leurs seront transférés par l'Etat. Par ailleurs, les initiatives d'intercommunalité qui se prennent aujourd'hui sont très généralement orientées vers la recherche de solutions à la dégradation des ressources naturelles. Il faut noter que l'état des ressources naturelles influence indirectement la capacité de la population à contribuer au développement de la commune, alors que leur exploitation pourrait être une source de revenus directs pour la commune, comme par exemple les taxes levées sur les marchés ruraux de bois.

Quels constats sur le terrain ?

Besoin de réglementation locale. La gestion durable d'une ressource soumise à un usage collectif est impossible si chacun des utilisateurs ne prend pas en compte les autres, ce qui demande une négociation sur les règles d'utilisation et leur application. Autrefois, les autorités coutumières étaient en mesure d'établir des règles d'utilisation et de les faire respecter. Cependant, les croyances traditionnelles - source de leur pouvoir - qui ont permis la protection de certains points d'eau, bois sacrés et collines, ont peu de valeur pour les jeunes générations ou pour les étrangers qui viennent exploiter les ressources naturelles. D'autres pressions s'exercent aussi sur les ressources telles que la croissance de la population et la commercialisation de certains produits, notamment du bois de feu et du charbon. La sauvegarde de l'environnement exige de trouver un type de médiation entre l'homme et son environnement. Les règlements et accords locaux reconnus par la collectivité territoriale peuvent donner une nouvelle légitimité, et même légalité, aux décisions locales pour contrôler l'utilisation des ressources naturelles.

Existence d'initiatives pour réglementer l'utilisation des ressources naturelles. Malgré l'absence de transfert de compétences, plusieurs communes et villages ont pris des initiatives pour réglementer l'utilisation des ressources naturelles, en partie pour prévenir des conflits, en partie pour arriver à une gestion durable. Les règles d'utilisation sont 'légalisées' par des conventions locales, codes locaux ou des arrêtés de commune. Dans ce sens, le CCC de Yanfolila a incité les autorités communales et les populations de cette localité à mettre en place des accords pour une meilleure gestion des ressources naturelles et de l'espace communal. D'autres maires ont aussi promulgué des règles d'utilisation et d'accès aux ressources naturelles, souvent dans le cadre de la prévention des conflits comme la réouverture de couloirs de passage pour les animaux ou en déterminant la date d'accès du bétail aux résidus de récoltes. Il reste néanmoins important d'adopter une démarche transparente pour arriver à des règlements. Le risque est que les utilisateurs qui ont peu d'influence ou qui ne sont pas présents dans la localité ne soient pas consultés et que leurs intérêts ne soient pas suffisamment pris en compte.

Histoire conflictuelle de la gestion des ressources naturelles par les autorités publiques. Le transfert de compétences n'ayant pas encore eu lieu, les forestiers des services de la conservation de la nature restent responsables de leur gestion et de leur utilisation. Dans l'exercice de leurs fonctions, les agents forestiers sont souvent considérés par les populations comme des ennemis. On a tendance à considérer que l'Etat exerçait à travers ses services techniques un contrôle répressif. La loi prévoit que les domaines de l'Etat soient transférés aux collectivités territoriales qui deviennent ainsi responsables de leur gestion et bénéficient de leur revenus, avec un appui technique des services de la conservation de la nature. Cependant, ce cadre légal de la gestion des ressources naturelles est peu connu des populations du fait de la faible diffusion des orientations nationales en matière de protection de l'environnement. En outre, il est possible que la population et la collectivité territoriale aient des points de vue contradictoires en matière de gestion de l'environnement.

Que dit la loi sur la réglementation locale de la gestion des ressources naturelles ?

Les textes sur la décentralisation reconnaissent les conventions locales comme outils de référence pour la gestion des ressources naturelles tant dans l'organisation des activités agro-sylvo-pastorales par voie de délibérations par les collectivités territoriales que dans les délégations de gestion de service public (respect des droits d'usage et des pratiques traditionnelles).

La loi²¹ portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales dispose que les différents domaines issus des schémas d'aménagement seront gérés suivant les textes législatifs et réglementaires et les conventions locales (articles 19, 22, 27, 31). **Les articles 17 et 23** fixent les principes de délégation, surtout dans le cadre de la gestion décentralisée des ressources naturelles.

Loi²² portant charte pastorale en République du Mali.

Article 55 : Les collectivités territoriales sont notamment chargées de l'élaboration des règlements locaux relatifs à l'utilisation rationnelle et paisible des ressources pastorales. Elles veillent à la mise en œuvre de la présente loi dans leur ressort territorial, en collaboration avec les services techniques compétents de l'Etat.

Article 48 du code domanial et foncier²³ : « Les conventions conclues entre individus ou collectivités selon les règles et formes coutumières sur les terres non immatriculées et droits fonciers peuvent, en vue de la preuve, être constatées par un écrit ». Toutes conventions conclues antérieurement au présent code entre collectivités traditionnelles peuvent être renouvelées en tenant compte du nouveau découpage territorial.

Une des faiblesses des conventions locales, à savoir la contestation de leur validité par des utilisateurs des ressources locales étrangers, est corrigée dans le cadre de la réglementation de police administrative. En effet, les collectivités territoriales créées par la loi ont une compétence *ratione materiae* (les domaines d'attribution) et une compétence *ratione loci* (compétence sur un territoire) qui, en l'occurrence, est du ressort administratif selon l'article 2 de la loi 93-008 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales. Les mesures administratives d'ordre général et impersonnel prises par les collectivités territoriales dans leur ressort administratif s'appliquent à tous les citoyens, qu'ils soient résidents ou de passage. Cela revient à l'application du principe de l'égalité des citoyens et de la non-discrimination prévu dans la Constitution du Mali du 25 février 1992.

²¹ Loi n° 96-050 du 16 octobre 1996.

²² Loi n° 01-004 du 27 février 2001.

²³ Loi n° 02-008 du 12 février 2002 portant modification et ratification de l'ordonnance n° 00-027/P-RM du 22 mars 2000 portant Code domanial et foncier.

Cependant, il faut rappeler que le règlement de police est par essence une mesure administrative. A ce titre, l'« usager étranger », qui a le sentiment que le règlement de police pris par les organes délibérants est illégal ou lui cause un préjudice, a la faculté de demander à la collectivité de rapporter sa décision : recours administratif, ou de contester la décision de la collectivité devant le juge administratif : recours contentieux (Dicko, 2002). Ici, le grand enjeu réside dans les capacités des acteurs à mettre en œuvre ces dispositifs. Mieux encore, les conventions locales peuvent se muer en règlements de police administratifs pris par les collectivités territoriales et, dans ce cas précis, être opposables à tous.

Quels avantages présente la facilitation de ce thème ?

La réglementation de l'utilisation des ressources naturelles, approuvée localement et qui n'est pas en contradiction avec les lois, a plus de chance d'être respectée par la population que les lois nationales. Elle permet la structuration et l'organisation durable des populations en matière de gestion de l'environnement. La conception de conventions locales sur la gestion des ressources naturelles donnera un référentiel légal à l'action de ces acteurs. Le résultat est un renforcement de l'action des autres acteurs en faveur de l'environnement.

Cependant, l'élaboration d'une telle réglementation est souvent un processus complexe, parfois long et souvent confus. La qualité du processus a la même importance que le résultat final pour légitimer les règles établies.

La gestion des ressources naturelles a toujours opposé et oppose encore les populations aux agents forestiers. Les conventions locales peuvent contribuer à la promotion du dialogue entre ces deux groupes sur la base d'une compréhension mutuelle des questions d'environnement.

Quels objectifs de facilitation ?

Le facilitateur a pour rôle de :

- amener la collectivité territoriale à considérer comme une option importante la délégation de la gestion des ressources naturelles aux organisations locales ;
- faciliter l'accès à l'information sur le cadre légal et ses possibilités aux acteurs communaux (élus locaux, populations) et faciliter leur compréhension des textes ;
- aider les acteurs communaux à maîtriser une approche leur permettant d'élaborer, d'appliquer et de suivre les conventions locales portant sur la gestion des ressources naturelles dans les collectivités territoriales ;
- encourager tous les acteurs concernés (collectivité territoriale, services techniques, pouvoir coutumier, divers groupes d'utilisateurs, etc.) à s'impliquer.

Avec quels outils ?

Les sections 'Informer', 'Prendre de décisions', 'Suivre et évaluer' ainsi que l'outil 'Apprendre à gérer grâce au jeu d'arachides' de la Boîte à outils sont à consulter pour ce thème.

THÈME 11 :

Renforcer les capacités de prévention et de gestion des conflits

Proverbe du terroir : « La langue et les dents appelés à vivre toute une vie ensemble se querellent, a fortiori des hommes vivant en société »

De quoi parle-t-on ?

Le phénomène d'ambivalence conditionne et explique la vie des êtres vivants sur la terre. La sagesse traditionnelle enseigne que toutes les choses ont été créées avec leur contraire : grand/petit ; gros/maigre ; fort/faible ; paix/guerre. Vu sous cet angle, le conflit apparaît comme le contraire normal de l'entente, de la paix. L'harmonie et la cohésion de la vie en société se trouvent atteintes dès qu'une situation conflictuelle émerge. Partout où des hommes se côtoient, vivent ensemble avec leurs différents besoins, perceptions des phénomènes de la vie et rôles, des conflits peuvent surgir. Il n'est pas possible d'empêcher ou d'éviter le conflit. Il faut vivre avec, il faut compter avec. Au Mali, dans la plupart des cas, si le conflit n'a pas réellement éclaté, on préfère qu'il soit rejeté ou refoulé et laisser le temps le régler.

Les différents intérêts, perceptions et stratégies des acteurs sur toutes les questions relatives aux affaires communales sont en général des facteurs déclencheurs ou détonateurs de conflits. Les divergences entre acteurs peuvent avoir des répercussions négatives ou positives sur la société et son environnement. Il est nécessaire, d'une part de trouver les voies et moyens de désamorcer les conflits dans la commune et de renforcer l'entente et la cohésion entre tous les acteurs et, d'autre part, d'adopter des stratégies qui permettent d'établir un système de communication dynamique entre les divers acteurs de la commune car le conflit entrave la communication entre eux.

Quels constats sur le terrain ?

Conflits dus à l'attitude du conseil communal dans ses relations avec la population. Les communes peuvent être confrontées à divers types de conflits, qui sont parfois intensifiés à cause de l'attitude de la commune dans ses relations avec la population. Par exemple, la commune de Kolondiéba, au Mali-Sud, a prévu dans son plan de développement la création d'une boucherie suite aux consultations menées dans la commune. L'endroit choisi pour l'implantation de cette boucherie était auparavant utilisé par des vendeuses dont certaines étaient là depuis plus de 20 ans. Elles ont fait appel à la gendarmerie, au préfet et au Haut-commissaire. Ces autorités leur ont fait comprendre que la commune a agi conformément à la loi. Un processus de négociation a été engagé pour résoudre le conflit et un terrain d'entente a été trouvé.

Conflits au sein du conseil communal. Dans plusieurs communes, des conflits existent entre des groupes de conseillers ou entre ces groupes et le maire. Ces conflits peuvent se répercuter sur les affaires de la commune. Par exemple, à Koulikoro, dans la deuxième région du Mali, le conseil communal a décidé d'augmenter la taxe sur les charrettes et l'autorité de tutelle a donné son accord. Cependant, la population n'a pas été informée des raisons de cette augmentation et a constaté que cette taxe était plus élevée que celle pratiquée dans la commune voisine. Elle s'est donc révoltée. Poussée par quelques conseillers (pour des raisons politiques), elle a demandé la démission du maire. Un conflit a éclaté et les gendarmes sont intervenus. Maintenant ils sont à la recherche d'un compromis.

Conflits liés à l'installation des communes et du conseil. D'autres conflits ont pour origine le processus de découpage du territoire, la conduite des élections ou la répartition des postes.

Conflits nés des spéculations foncières. Ce type de conflits se présente aujourd'hui avec une acuité particulière. Les ressources obtenues de ces spéculations servent le plus souvent à financer des partis politiques ou des campagnes électorales en vue de la réélection des autorités communales. Par ailleurs, on note aussi une diminution des pouvoirs accordés aux autorités coutumières. Il s'agit de concilier les compétences reconnues aux autorités locales et celles reconnues aux autorités coutumières.

Besoin de médiation locale. Dans certaines communes, la population implique le maire dans chacun des conflits et ce dernier se trouve débordé. Cela est peut-être dû au fait que la population attribue au maire une position identique à celle qu'occupait le chef de canton à l'époque coloniale qui jouait un rôle d'arbitrage. Souvent les chefs de village peuvent organiser eux-mêmes la médiation. Le conseil rural doit encourager les villageois à compter d'abord sur eux-mêmes pour régler leurs conflits. Un autre aspect est que la plupart des acteurs en conflit répugnent à porter leurs affaires devant les tribunaux. La pratique permet en effet d'observer qu'un conflit résolu par voie judiciaire laisse toujours des séquelles, non seulement entre les parties en conflit mais également entre leurs familles, leurs alliés et finalement entre les acteurs de la commune. En général, la solution judiciaire n'est utilisée que quand toutes les autres solutions de règlement ont été épuisées. Par ailleurs, il existe des mécanismes 'coutumiers' de médiation qui réussissent plus ou moins (réunion des parties en conflit sous l'arbre à palabre, dans le vestibule du chef de village, intervention des hommes de caste dans les conflits). Dans la région de Mopti, par exemple, un processus de médiation de conflits assez graves entre agriculteurs et éleveurs a été mis en place suite à des échanges avec tous les acteurs. Le processus a été facilité par une équipe composée d'un juriste, d'un représentant des services techniques et d'un représentant de l'administration. Une évaluation conjointe des traditions de médiation a été effectuée et a permis de voir jusqu'à quel point elles peuvent actuellement servir. Les acteurs locaux se sont mis d'accord pour créer une commission de médiation communale qui a été 'officialisée' par une convention locale. Cette commission est appelée à venir en appui en cas de conflit dans les communes faisant partie de cet accord. Des communes voisines s'intéressent maintenant à ce processus.

Potentiel constructif des conflits. Les conflits ne doivent cependant pas être uniquement considérés sous un angle négatif. Ils peuvent être source d'impulsion pour le développement et permettre aux acteurs de se remettre en cause et de mesurer leurs potentialités réelles par rapport aux autres acteurs et par rapport à leur implication dans le développement communal. Le conflit peut ainsi avoir un potentiel créatif et constructif qui doit pouvoir être utilisé avec doigté.

Que dit la loi sur la gestion des conflits ?

La loi portant sur la décentralisation ne traite pas de la prévention ou de la gestion des conflits. Cependant, les règlements de police administratifs donnent au maire la possibilité d'intervenir. La chartre pastorale, cependant, est plus spécifique.

Article 59²⁴ : « Les collectivités territoriales, en collaboration avec les acteurs concernés par la gestion des ressources naturelles, doivent contribuer à la prévention des conflits liés aux activités pastorales. A cet effet, elles favorisent les rencontres intercommunautaires d'échange et de dialogue et assurent l'information des acteurs concernés par l'exploitation des ressources naturelles ».

Article 61 : « Les collectivités territoriales, les autorités administratives, les Chambres d'agriculture et les services techniques doivent prêter leur concours et leur assistance à la gestion des conflits liés à l'exploitation des ressources pastorales ».

²⁴ Loi n° 01-004 du 27 février 2001 portant Charte pastorale en République du Mali.

Quels avantages présente la facilitation de ce thème ?

Il est important que le bureau communal soit capable de prévenir et de gérer les conflits et sache quand il convient de faire appel à la médiation ou à l'arbitrage. Car, le conflit met souvent des acteurs, et non des moindres, à l'écart du processus de développement de la commune. Un conflit, simple au départ, concernant deux acteurs peut ensuite s'amplifier par le système des alliances, par le jeu des relations et rapprochements sociaux et concerner finalement un groupe d'acteurs, un village entier, une commune entière. Tous sont alors pris dans un engrenage dont chaque acteur constitue un maillon. Chaque acteur ou groupe d'acteurs peut avoir des intérêts spécifiques mais également des intérêts communs. Or la commune doit se développer dans une atmosphère empreinte de confiance stimulant un climat d'échanges. Qu'il s'agisse de la gestion des ressources naturelles, de l'élaboration du plan de développement communal, etc. la commune a besoin de tous ses acteurs.

L'espace d'expression de la démocratie locale que constitue la commune doit permettre d'identifier et de mettre en œuvre les voies et moyens visant à résoudre les conflits. Dès l'instant où un conflit est porté au-delà de la commune, il a beaucoup de chances de devenir complexe et difficile à résoudre. Ceci doit pousser les acteurs à trouver des solutions à l'échelon le plus bas possible. Les stratégies de gestion et de prévention des conflits trouvées par les habitants de la commune auront pour avantage d'être connues de tous les citoyens de la commune et permettront d'assurer la contribution de tous au développement de la commune.

Quels objectifs de facilitation ?

Le principal objectif, dans une situation de conflit, est de permettre aux parties en conflit de négocier une solution juste et durable qui renforce leur cohésion. La facilitation dans le cadre de la prévention et de la gestion des conflits au niveau communal consiste en la recherche de stratégies visant à mieux analyser une situation conflictuelle, répertorier les contributions possibles et les actions à éviter au niveau communal. Il s'agit également de renforcer et de valoriser les stratégies locales et/ou traditionnelles de gestion et de prévention des conflits.

Le facilitateur doit rester neutre et ne doit pas, a priori, intervenir pour tenter de faire la médiation. Il n'est pas partie au conflit ; il est un tiers auquel il peut être demandé d'aider à analyser le problème et à identifier les acteurs impliqués, d'apporter des conseils ou qui peut inciter les parties en conflit à négocier et à trouver des solutions durables. Il doit être prudent et attentif pour pouvoir analyser de façon systématique et voir toutes les facettes possibles d'un conflit : causes factuelles, causes apparentes, causes économiques, psychologiques, etc. mais aussi conséquences à court, moyen et long terme sur le fonctionnement des institutions communales. Il devrait avoir connaissance des organisations ou procédures formelles ou informelles auxquelles la commune peut être fait appel pour la médiation ou l'arbitrage. Si un conflit est porté devant la justice, le facilitateur peut seulement conseiller de prendre un avocat.

Avec quels outils ?

Les sections de la Boite à outils qui peuvent vous servir sont 'Gérer les conflits', 'Prendre des décisions' et 'Informer'.

THÈME 12 :

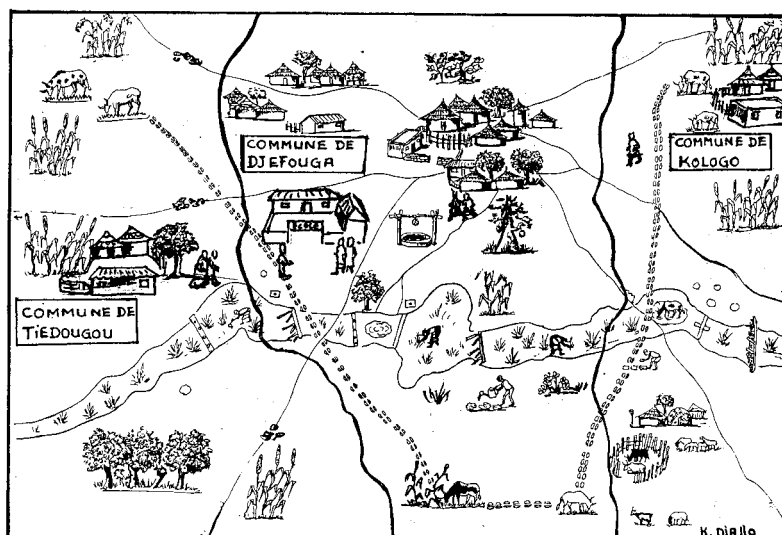
Faciliter le processus d'intercommunalité

Proverbe du terroir : « Une seule paille ne peut balayer »

De quoi parle-t-on ?

L'intercommunalité est une dynamique de développement initiée et conduite à l'échelle de plusieurs collectivités. Elle est fondée sur une vision partagée par les autorités communales et les populations qui veulent s'unir et conjuguer les efforts pour surmonter les problèmes de développement communs. L'intercommunalité est donc une volonté commune, exprimée librement par les autorités locales de plusieurs collectivités.

Dans certaines communes, il existe déjà une volonté affichée d'aller vers cette forme de collaboration mais les acteurs cherchent encore comment l'aborder. L'engagement de travailler ensemble peut prendre plusieurs formes : un pacte, un protocole d'entente, une charte intercommunale, un accord intercommunal.



Quels constats sur le terrain ?

L'intercommunalité est encore très timide. Ceci est dû à la création récente des collectivités territoriales au Mali dont la plupart sont encore en train de construire une conscience et une véritable identité communales. Plusieurs communes restent encore très orientées sur la construction de leur propre identité et d'une conscience communale. Certaines autorités communales voient leur pouvoir limité par des initiatives d'intercommunalité.

L'absence de compétences locales pour orienter et accompagner les acteurs locaux dans cette voie est une autre raison de la faible initiative des communes en matière d'intercommunalité. Des intentions existent en faveur de l'intercommunalité mais, pour poser des actes concrets, la voie à suivre n'est pas encore tout à fait ouverte. Cependant, plusieurs initiatives ont vu le jour comme, par exemple, l'initiative des maires de Mandé pour discuter de la gestion des ressources naturelles et de la prévention des conflits, ou le souhait des communes rurales de Sanzana et de Doumanaba de s'entraider pour l'aménagement de la plaine rizicole que partagent les deux communes. L'expérience a montré que les concertations

intercommunales et la participation des autorités locales à la prise de décision à des niveaux plus élevés ne se font pas d'elles-mêmes et que celles-ci doivent être facilitées par des structures régionales grâce à la mise en place d'une plate-forme de concertation et des mesures incitatives adéquates.

Que dit la loi sur l'intercommunalité ?

Article 21²⁵ : « Les collectivités territoriales peuvent entreprendre des actions de coopération entre elles. Cette coopération peut se traduire par la création de syndicat regroupant deux ou plusieurs collectivités ou de toutes autres structures appropriées de promotion et de coordination des actions de développement dans des domaines spécifiques sous le contrôle de l'Etat ».

Article 22, 23, 24 : « La création de la structure de coopération résulte de la volonté clairement exprimée des organes délibérants des collectivités intéressées ». « La structure de coopération est dotée d'un organe délibérant composé des représentants de collectivités membres et d'un secrétariat permanent ». « Les ressources de la structure de coopération proviennent des cotisations des collectivités membres et, le cas échéant, de dotations spéciales versées par l'Etat ». Les articles 22, 23, 24, n'ont pas encore été concrétisés par un texte législatif ou réglementaire définissant le cadre juridique de l'intercommunalité (statut et règlement intérieur types).

Quels avantages présente la facilitation de l'intercommunalité ?

Les réalités de terrain poussent à aller vers l'intercommunalité. Plusieurs communes voisines connaissent les mêmes problèmes d'aménagement du territoire, ont les mêmes besoins en santé, en éducation, etc. Les ressources des communes, même ajoutées aux subventions données par l'ANICT, restent encore très faibles pour faire face à d'importants investissements.

Il peut arriver que le niveau économique et le nombre de consommateurs d'une seule commune ne permettent pas de viabiliser et de rentabiliser suffisamment certains investissements pertinents. Si c'est le cas, la réalisation conjointe de tels investissements avec d'autres communes est souhaitable. Cela comprend aussi la gestion et la mise en valeur durable des espaces naturels et du patrimoine sur une plus grande échelle, permettant ainsi une maîtrise de l'environnement selon une politique globale et cohérente. En travaillant la main dans la main, les communes en intercommunalité peuvent mobiliser plus de ressources pour leurs projets communs.

L'intercommunalité aide le citoyen à comprendre que, pour satisfaire certaines de ses aspirations au développement, les autorités de sa commune sont obligées de composer avec d'autres communes et, qu'au lieu de se renfermer dans une citoyenneté limitée à sa propre commune, chacun doit se sentir lié aux autres au-delà des frontières communales.

Quels objectifs de facilitation ?

Le facilitateur peut aider les autorités communales à prendre conscience du fait qu'elles ne peuvent résoudre seules certaines questions de développement qui se posent à un territoire plus large que celui de leur commune.

Le facilitateur peut aussi organiser la concertation entre plusieurs communes.

Avec quels outils ?

Les sections de la Boîte à outils qui peuvent vous être utiles sont 'Informer', 'Se concerter', 'Sensibiliser et animer', 'Gérer les conflits' et l'outil 24 : 'Etablir la carte intercommunale'.

²⁵ Loi n° 93-008 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, modifiée par la loi n° 96-056 du 16 octobre 1996.

THÈME 13 :

Amener les acteurs à l'auto-suivi-évaluation du fonctionnement de leur commune

Proverbes du terroir : « Il est bon de courir mais il faut aussi savoir s'arrêter et regarder derrière soi »

De quoi parle-t-on ?

Le suivi et l'évaluation sont des activités de plus en plus indispensables pour apprécier l'action communale. En effet, le suivi et l'évaluation permettent cette relation dynamique entre fonctionnement (réalisation d'activités) et résultats à atteindre et constituent des facteurs d'apprentissage en vue d'améliorer le fonctionnement et la gestion de la commune. Ainsi, un regard critique peut être porté sur l'action communale dans toutes ses composantes : fonctionnement du conseil communal, des commissions techniques, attitudes du maire, qualité de la communication, collaboration, et concertation, niveau de transparence, fonctionnement de la démocratie communale, résultats des interventions de développement, etc.

Il s'agit d'un *auto* suivi-évaluation si tous les acteurs sont impliqués dans la sélection de la méthodologie et les indicateurs, dans la collecte des données et l'analyse des résultats.

Quels constats sur le terrain ?

Rareté de suivi-évaluation. Dans la pratique, le suivi et l'évaluation sont assez peu courants. Quand ils existent, ils se limitent aux activités du plan de développement de la commune. Or, une des finalités de la décentralisation au Mali est l'instauration de la démocratie locale. Cette dimension de la décentralisation n'est pas toujours perçue par les acteurs de la commune.

Manque de confiance entre acteurs. Les querelles partisans laissent la porte ouverte à toutes sortes de supercheries visant à déstabiliser l'autre. La confiance n'existe finalement qu'en paroles. Un tel climat n'est pas favorable à une ouverture aux autres, à l'exercice du jeu démocratique et participatif. Dans ce contexte, participer à un suivi ou à une évaluation est avoir l'ennemi à dos.

Que dit la loi sur le suivi et de l'évaluation ?

Article 14 du Code des collectivités territoriales : « Le conseil communal règle par ses délibérations les affaires de la commune, notamment celles relatives aux programmes de développement économique, social et culturel ». Il existe un vide juridique sur la question de l'auto-suivi et de l'auto-évaluation au Mali, mais cela ne veut pas dire que le législateur est contre un tel système.

Quels avantages présente la facilitation de ce thème ?

- Prendre conscience des forces, des faiblesses et des opportunités de la collectivité territoriale. En effet, le suivi et l'évaluation permettent d'identifier les points faibles et les points forts des activités et ouvrent les portes à de nouvelles initiatives sur la base des potentialités qui existent.
- Renforcer les capacités des différents acteurs pour qu'ils puissent assumer leur rôle. A partir des faiblesses et des forces, et en fonction des potentialités qui existent, les acteurs peuvent revoir leur façon de faire pour mieux répondre aux problèmes qu'ils veulent résoudre.

- Apprécier la démocratie locale. L'élaboration concertée des indicateurs de suivi et d'évaluation, le choix participatif des outils, la réalisation des opérations de suivi et d'évaluation, etc. sont autant d'activités qui contribuent (nécessairement) à une compréhension commune des objectifs de l'action communale. La définition d'indicateurs de suivi et d'évaluation par les acteurs eux-mêmes est un facteur important de participation. L'évaluation du fonctionnement communal est un élément important pour apprécier le niveau de respect des règles et des principes de la démocratie.
- Créer une ouverture aux autres et favoriser la concertation. Travailler ensemble au suivi et à l'évaluation favorise l'ouverture des acteurs vis-à-vis des autres, surtout s'ils se rendent compte que leurs activités sont complémentaires et ont les mêmes finalités.
- Motiver et développer la conscience communale. Dès que les acteurs se rendent compte du chemin parcouru dans la mise en œuvre de leurs initiatives de développement dans la commune, ils ont plus d'énergie pour continuer ensemble.

Quels objectifs de facilitation ?

Les objectifs de la facilitation pour un auto-suivi-évaluation sont d'amener les acteurs de la commune à :

- voir l'importance d'un auto-suivi-évaluation pour le fonctionnement de la commune, pour la qualité des actions, pour la démocratie, etc. ;
- promouvoir un climat constructif et ouvert pour l'auto-suivi-évaluation afin que tous les acteurs se sentent responsables de cette activité et pour un meilleur fonctionnement de la commune ;
- analyser l'impact socio-économique et culturel des activités de la commune. Au-delà de la prise de conscience, les acteurs de la commune doivent se mettre à l'œuvre pour évaluer le fonctionnement de leur commune. Cette évaluation ne doit pas porter uniquement sur les aspects économiques mais aussi sur les aspects sociaux et culturels et sur la démocratie locale.
- l'auto-suivi et l'auto-évaluation doivent être des activités permanentes. Toutefois, il est conseillé de fixer d'un commun accord, entre parties prenantes, une périodicité pour ces activités. La périodicité doit tenir compte de leurs occupations et des moyens financiers disponibles. La conception des bases du suivi et de l'évaluation (objectifs, indicateurs, méthodologie, outils, etc.) avec les différentes parties impliquées permet que tous se sentent responsable de la réussite.

Avec quels outils ?

Les sections 'Sensibiliser', 'Se concerter', 'Prendre des décisions' et 'Suivre et évaluer' de la Boite à outils peuvent être utilisées pour stimuler l'auto-suivi-évaluation.

Références et lectures complémentaires

Références :

Centre Djoliba (2001). Espace Communal d'Interpellation Démocratique (E.C.I.D.): les premiers pas du contrôle citoyen de la démocratie communale au Mali. Centre DJOLIBA, Bamako, 2001, 97 p.

Dicko, A. K., 2002. Les conventions locales comme cadre de référence pour l'exercice des compétences des acteurs de la décentralisation au Mali. GTZ/PACT, Bamako.

Lectures complémentaires :

Centre Djoliba :

Les relations micro-macro: décentralisation, organisations locales et ONG au Mali.- Bamako; Paris : Centre DJOLIBA; Fondation pour le Progrès de l'Homme, 1993.- 92p.

Causerie débat septembre 1996 : Problématique foncière et décentralisation au Mali.- Auteur : TRAORE, Ousmane.- Bamako : Centre DJOLIBA, 1996.- 10 p.

Municipalités et développement : constats et perspectives.- Auteur : GANFOUD, Bady Ould Ahmed.- Bamako : Centre DJOLIBA, 1996.- 6 p.

Causerie débat du 20 mai 1995 : Décentralisation administrative et missions de l'Etat.- Auteur : DIARRA, Noël.- Bamako : Centre DJOLIBA, 1995.- 11 p.

Programme concerté de formation destiné aux acteurs de développement local : atelier IV Bobo Dioulasso 7 - 14 janvier 2000 : Gestion des conflits.- Bobo Dioulasso : APICA; CESAO; Centre DJOLIBA, 2000.- 52 p.

Séminaire sur la décentralisation et le développement (25 - 30oct. 1999) Rapport technique .- Auteurs : DAOU, Porpé, Dao, Soumana.- Bamako : Centre Djoliba, 1999.- 32 p.

Initiation à l'élaboration du plan de développement local. Rapport des travaux de la session de formation des élus locaux des communes du 1^{er} au 6 novembre 1999.- Bamako : Centre Djoliba, 1999.- 56 p.

Guide de formation au diagnostic communal.- Bamako : Centre DJOLIBA, 2001.- 56 p.

DNCT (Direction Nationale des Collectivités Territoriales) :

Planification participative dans le contexte de la décentralisation en Afrique, actes de l'atelier international de Ségou, du 25 au 28 juin 2001, en collaboration avec PACT, GTZ

Outil d'auto-évaluation assistée des performances des collectivités territoriales, en collaboration avec la SNV

Mise en œuvre de la décentralisation, textes législatifs et réglementaires, mars 1999-août 2000

La décentralisation, bilan de l'exercice de la libre administration au Mali, août 2001

KIT :

Agossou V., Baltissen G., Béavogui L., Blokland A., Glounaho D., Kébé D., Somda D., Rafaranivomihamina Y. et J. Weetjens, 1999. Participation Villageoise au Développement Rural. Manuel du Praticien, Guide du Formateur, Outils. Réseau africain sur les Approches Participatives. KIT/Banque Mondiale

Baltissen G. et R. Joldersma, 2001. La planification participative dans le contexte de la décentralisation en Afrique : revue des expériences. Dans : Planification Participative dans le contexte de la décentralisation en Afrique, Actes de l'Atelier International de Ségou, du 25 au 28 juin 2001, DNCT/PACT-GTZ. p. 70-89.

Hilhorst, T., et G. Baltissen (eds), 2003. Enjeux et viabilité des communes rurales au Burkina Faso. Bulletin 351 GRAF/KIT.

Oosterhout, F. van, 2002. Moving Targets. Towards monitoring democratic decentralisation. KIT bulletin 349. KIT Amsterdam, 69p.

HELVETAS, Association Suisse pour la Coopération Internationale :

Manuel de formation de base des élus et professionnels, octobre 1999.

Le guide pratique du maire, Officier de police judiciaire, 2002.

Gestion communale : la tenue et la gestion de l'état civil, 2002.

Gestion communale : la maîtrise d'ouvrage en six modules, 2002.

La décentralisation au Mali : 50 questions-réponses : 2^{ème} édition, 2002.

HELVETAS-PAD, SNV Mali & PACT-GTZ :

Réussir l'élaboration d'un plan de développement communal, 2002.

Réussir la formulation d'un projet communal, 2002.

Réussir la mise en œuvre d'un projet communal, 2002.

Auteurs

Augustin **Cissé** est juriste et sociologue du développement spécialisé dans la formation des agents de développement, notamment dans les domaines de la planification locale et stratégique, du développement institutionnel et du renforcement organisationnel, du suivi participatif et de l'auto-évaluation des groupements de base. Il a formé plusieurs cadres d'ONG et d'Associations d'appui au développement au Mali et dans la sous-région et a participé à la conception de plusieurs guides et manuels de formation dans le domaine du développement social. Depuis 1987, il travaille au Centre DJOLIBA où il occupe aujourd'hui le poste de Directeur des Programmes et Projets.

Contact : Augustin Cissé, CENTRE DJOLIBA, BP 298, Bamako, Mali
Téléphone : (223) 222 83 32. Fax : (223) 222 83 32. E-mail : djoliba@malinet.ml

Hubert **Diabaté** est socio-économiste et spécialiste de développement local. De 1992 à 1997, il a travaillé dans les ONG nationales et internationales au Mali comme chargé de programme de développement et d'appui aux ONG. De 1997 à nos jours, il travaille dans l'appui aux ONG et aux collectivités décentralisées dans divers domaines comme, la planification, le suivi, l'évaluation du développement local, le renforcement de la démocratie locale et de la bonne gouvernance, les analyses institutionnelles, la gestion des conflits etc. Hubert est actuellement formateur et chef du département formation du Centre DJOLIBA.

Contact : Hubert Diabaté, CENTRE DJOLIBA, BP 298, Bamako, Mali
Téléphone : (223) 222 83 32. Fax : (223) 222 83 32. E-mail : djoliba@malinet.ml

Désiré **Ballo** est juriste de formation. Depuis 1995, il travaille dans le domaine du développement au Mali. Il a collaboré avec plusieurs bureaux d'études, ONG nationales et internationales à la mise en œuvre des expériences en recherches participatives et formation sur les questions de décentralisation et de renforcement des capacités des acteurs engagés dans le processus de décentralisation au Mali. Membre du réseau de formateurs des acteurs du grand public de la décentralisation au Mali, il est aujourd'hui Assistant de Projets à la Direction des Programmes et Projets du CENTRE DJOLIBA.

Contact : Désiré Ballo, CENTRE DJOLIBA, BP 298, Bamako, Mali
Téléphone : (223) 222 83 32. Fax : (223) 222 83 32. E-mail : djoliba@malinet.ml

Gerard **Baltissen** est agronome de formation et spécialisé dans les approches participatives de recherche et vulgarisation agricole, gestion des ressources naturelles et décentralisation en milieu rural. Il travaille depuis 1988 en Afrique dans des programmes et projets de recherche-action et de vulgarisation. Il est actuellement basé au KIT à Amsterdam, Pays Bas comme formateur et appuie des programmes de développement rural.

Contact : Gerard Baltissen, KIT, PO Box 95001, 1090 HA Amsterdam, Pays-Bas.
Téléphone : (31)20 5688 219. Fax : (31)20 568 8498. E-mail : g.baltissen@kit.nl

Marleen **Heus** est formatrice de l'Institut Royal des Tropiques (KIT) à Amsterdam. Elle est spécialiste dans les domaines suivants: communication, éducation des adultes, développement et renforcement institutionnel et organisationnel et fonctionnement du conseiller dans ce processus. Elle travaille depuis 1977 dans la sous région. Présentement elle donne des formations pour des conseillers des ONG et des services étatiques.

Contact: Marleen Heus, KIT, PO Box 95001, 1090 HA Amsterdam, Pays-Bas.
Téléphone: (31) 20 5688291 Fax: (31) 20 568 8565

Thea **Hilhorst** est socio-économiste. Elle travaille depuis 1993 dans la sous-région, notamment au Mali et au Burkina Faso, et a géré une série de programmes de recherche-action et de réseaux cherchant à informer les décideurs politiques de thèmes comme la décentralisation rurale, l'économie locale, la gestion des ressources naturelles et de questions environnementales. Présentement, elle est basée au KIT à Amsterdam, Pays-Bas. Elle est aussi chercheur associé avec l'International Institute for Environment and Development (IIED) qui a son siège à Londres.

Contact : Thea Hilhorst, KIT, PO Box 95001, 1090 HA Amsterdam, Pays-Bas.
Téléphone : (31)20 5688 501. Fax : (31)20 568 8498. E-mail : t.hilhorst@kit.nl