

*Le rôle des organisations de la société civile dans
le processus de la décentralisation
Étude exploratoire au Mali*

Ruedi Felber, ETH Zurich

Marie-Laure Müller, ETH Zurich

Moussa Djiré, FSJE, Université de Bamako

ISSN 1662-7504



Universität Zürich

ETH

Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
Swiss Federal Institute of Technology Zurich



Le rôle des organisations de la société civile dans le processus de la décentralisation

Étude exploratoire au Mali

Juillet 2006

Ruedi Felber, NADEL

Marie-Laure Müller, NADEL

Moussa Djiré, FSJE, Université de Bamako

TABLE DES MATIÈRES

ABRÉVIATION	III
REMERCIEMENTS.....	III
RÉSUMÉ	1
1. INTRODUCTION: DÉCENTRALISATION, BONNE GOUVERNANCE ET SOCIÉTÉ CIVILE	3
1.1 ARRIÈRE-PLAN CONCEPTUEL	3
1.2 OBJECTIFS ET QUESTIONS DE RECHERCHE	5
1.3 MÉTHODOLOGIE CADRE ET LIMITES DE L'ÉTUDE	6
1.4 ZONE D'ÉTUDE	6
2. LE PROCESSUS DE LA DÉCENTRALISATION AU MALI	7
2.1 VUE D'ENSEMBLE.....	7
2.2 SITUATION POLITIQUE	7
2.3 CONTEXTE ÉCONOMIQUE	7
2.4 APERÇU HISTORIQUE SUR LA GOUVERNANCE LOCALE ET LA DÉCENTRALISATION.....	8
2.5 LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LEURS COMPÉTENCES.....	9
2.6 TRANSFERT DES COMPÉTENCES.....	12
2.7 LES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE AU MALI	15
2.7.1 <i>Bref aperçu historique des OSC</i>	15
2.7.2 <i>Typologie des OSC</i>	19
3. RÔLE DES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LE CADRE DE LA DÉCENTRALISATION	21
3.1 RÔLE DES OSC DANS LE DOMAINE POLITIQUE	21
3.1.1 <i>Engagement politique</i>	21
3.1.2 <i>Cohérence des réformes politiques</i>	22
3.1.3 <i>Participation des OSC dans la vie politique</i>	22
3.1.4 <i>Médias</i>	31
3.1.5 <i>Surveillance et contrôle des OSC (ONG)</i>	32
3.2 RÔLE DES OSC DANS LE DOMAINE ADMINISTRATIF	33
3.2.1 <i>Développement de capacités</i>	33
3.2.2 <i>Captation du pouvoir par les élites et corruption</i>	33
3.3 RÔLE DE LA COOPÉRATION DANS LE PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION	34
4. EFFETS DE LA DÉCENTRALISATION SUR L'ACCÈS AUX SERVICES, LE RENFORCEMENT DE POUVOIR DES OSC ET LES IMPACTS SUR LA PAUVRETÉ.....	38
4.1 EFFETS SUR L'ACCÈS AUX SERVICES.....	38
4.2 EFFETS DE LA DÉCENTRALISATION SUR LE RENFORCEMENT DE POUVOIR DES OSC	40
4.3 IMPACTS SUR LA PAUVRETÉ.....	40
5. EN GUISE DE CONCLUSIONS: CONSTATS, RECOMMANDATIONS ET PISTES DE RECHERCHE.....	41
BIBLIOGRAPHIE	46
ANNEXE 1: CADRE ANALYTIQUE ET QUESTIONS	48
ANNEXE 2: PROGRAMME DE MISSION (01 AU 14 JUILLET 2006)	51
ANNEXE 3: LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES	52
ANNEXE 4: CARTE DU MALI.....	53
ANNEXE 5: AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT PAR PERSONNE (\$) / AN.....	54
ANNEXE 6: MALI AT A GLANCE (WORLD BANK).....	55

Abréviation

ANICT	Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales
AOPP	Association des Organisations Professionnelles Paysannes du Mali
APD	Aide Publique au Développement
ASACO	Association de Santé Communautaire
AV	Association villageoise
BM	Banque Mondiale
CADB	Cellule d'Appui au Développement de Base
CAFO	Coordination des Associations et ONG Féminines au Mali
CCA/ONG	Conseil de Concertation et d'Appui aux ONG
CCC	Centre de Conseils Communaux
CLO	Comité Local d'Orientation
CMDT	Compagnie Malienne du Développement des Textiles
CNO	Comité National d'Orientation
CNSC	Conseil National Société Civile
CSCOM	Centre de Santé Communautaire
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CT	Collectivités territoriales
DDC	Direction du Développement et de la Coopération
DNCN	Direction Nationale de la Conservation de la Nature
DNCT	Direction Nationale des Collectivités Territoriales
ECID	Espace Communal d'Interpellation Démocratique
FECONG	Fédération des Collectifs d'ONG
FENASCOM	Fédération Nationale des Associations de Santé Communautaire
FERASCOM	Fédération Régionale des Associations de Santé Communautaire
FICT	Fonds d'Investissement des Collectivités territoriales
FMI	Fonds Monétaire International
FSJE	Faculté des Sciences Juridiques et Economiques de l'Université de Bamako
GR	Groupement Rural
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
MDD	Mission de décentralisation et déconcentration
ODHP	Observatoire du Développement Humain Durable et de la Lutte contre la Pauvreté
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OGM	Organismes Génétiquement Modifiés
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation non gouvernementale
OP	Organisation Paysanne
OSC	Organisations de la Société Civile
PDSEC	Plan de développement économique et socioculturel
PGP	Programme de Gouvernance Partagée
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement

PRODEC	Projet Décennal de Développement de la Culture
PRODEJ	Projet Décennal de Développement de la Justice
PRODESS	Programme de Développement Sanitaire et Social
PTF	Partenaire Technique et Financier
SNV	Organisation Néerlandaise de Développement
UE	Union Européenne
USAID	Agence Américaine pour le Développement International

Remerciements

En juillet 2006, nous avons entrepris une mission au Mali, pour étudier le rôle des organisations de la société civile dans le processus de la décentralisation. Pour la préparation de ce rapport, nous avons conduit de nombreuses interviews. Nous sommes reconnaissants à un grand nombre de personnes, représentant des institutions aussi bien maliennes qu'étrangères. Ces personnes ont mis à notre disposition leurs connaissances du pays, leurs réseaux, leurs données et surtout, leur temps. Elles sont trop nombreuses pour que nous puissions les mentionner toutes (la liste complète des personnes interviewées se trouve à l'annexe). Néanmoins, nous tenons à remercier ici les personnes suivantes pour leur aimable assistance :

Ahlin Byll de la DDC à DDC Berne ; Patrick Etienne, Abdelkader Dicko et Hama Cissé, du Bureau de la Coopération Suisse au Mali ; François Picard, Célestin Dembélé, de la Délégation pour le Sahel, Intercoopération, Bamako ; Amadi Couilbay et son équipe de Jèkasy, à Sikasso ; Ibrahima Sylla, ancien Coordonnateur du Programme d'Appui aux Acteurs de la Décentralisation (PAAD), Helvetas, Bamako, Moussa Doumbia, coordinateur régional du PGP à Sikasso.

Nous aimerions également exprimer notre estime à notre collègue et ami, Moussa Djiré. Ses connaissances sur le processus de la décentralisation au Mali qu'il a généreusement partagées avec nous, avec un aperçu de l'histoire de son pays, ont été non seulement essentielles pour notre étude, mais nous ont permis de passer deux semaines aussi bien instructives que captivantes.

Il reste à mentionner que toute inexactitude pouvant se trouver dans ce document est de notre entière responsabilité. Ce rapport reflète notre propre interprétation des données relevées et non l'opinion d'aucune personne ou institution.

Zurich, Avril 2007

Ruedi Felber, Marie-Laure Müller, NADEL

Résumé

Le Mali s'est engagé depuis 1992 dans un vaste processus de décentralisation et de déconcentration qui marque la volonté irréversible des autorités du pays à responsabiliser les populations dans la gestion de leur propre développement. Ce processus a permis de remodeler le paysage administratif du Mali en 703 Communes (dont 607 rurales et 96 urbaines), 49 Cercles, 8 Régions et 1 District (Bamako). Ce nouveau découpage administratif du pays a été conçu pour mieux mettre en oeuvre les actions de développement en répondant mieux aux préoccupations des communautés de base.

L'établissement d'un système de décentralisation a été marqué par des changements importants: La loi portant les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités a été adoptée en 1993. Elle a été complétée en 1995 par le Code des Collectivités Territoriales qui précise les divers niveaux de collectivités, leurs compétences ainsi que les modalités de leur fonctionnement. Les collectivités décentralisées sont des entités autonomes du Gouvernement, avec des droits spécifiques et des responsabilités propres. En 1996, les collectivités territoriales décentralisées ont été officiellement créées, à la suite d'un découpage territorial. Mais la décentralisation ne démarrera effectivement qu'avec les premières élections tenues en 1999. Par la suite, une seconde élection a eu lieu en 2004. Entre temps, le Gouvernement a adopté plusieurs textes législatifs et réglementaires permettant d'approfondir le processus de décentralisation. Ainsi, des décrets de transfert dans les domaines de l'éducation, de la santé, et de l'hydraulique rurale ont été adoptés. Cependant, beaucoup de problèmes restent en suspens, le Mali reste encore un des pays les plus pauvres du monde. On est donc en droit de s'interroger si le processus de décentralisation au Mali peut être qualifié de réussite. Les populations sont-elles conscientes des changements résultant de ce processus? Si oui, comment les évaluent-elles, en général mais aussi bien pour leur propre vie quotidienne que pour le développement général du pays? Tous les protagonistes sont-ils conscients de leurs droits mais aussi de leurs devoirs et responsabilités? Le processus de décentralisation a-t-il contribué à réduire la pauvreté? Ces questions couvrant un domaine très vaste, elles ont été focalisées sur le rôle des organisations de la société civile.

Bien que la décentralisation apparaisse dans toutes les constitutions depuis l'indépendance, la mise en oeuvre effective n'a démarré qu'en 1999. Il serait donc précipité de prononcer des assertions finales sur l'impact des mesures de décentralisation. Néanmoins, quelques résultats aussi bien que constats peuvent déjà être dressés:

- Le transfert des compétences, suite au processus de décentralisation, nécessite une nouvelle forme de collaboration entre l'Etat et les collectivités territoriales. La population aussi bien que les fonctionnaires au niveau local, régional et national, devraient avoir connaissance des exigences à leur égard. Cela ne semble pas toujours être le cas. Les collectivités territoriales ne peuvent jouer un rôle actif que si elles sont en possession des informations, compétences et ressources financières pour réaliser les activités dont elles sont responsables.
- La société civile au Mali, dans sa forme actuelle, n'est pas un acteur traditionnel sur la scène politique. De plus, le changement d'un processus de développement centralisé à un processus participatif ne peut se réaliser en une courte période de temps. Bien qu'il existe déjà des expériences positives au niveau local, les autorités de communes ne sont pas encore suffisamment équipées pour assurer la participation de la population de base et les organisations locales de la société civile. L'Assemblée Régionale, comme le démontre l'exemple de celle de Sikasso, peut soutenir une démarche de concertation entre les acteurs publics et privés ainsi que des collectivités, afin d'atteindre un renforcement de l'économie régionale. Au niveau régional et national, les organisations de la société civile sont représentées par des organisations faïtières. Conscientes que les actions de la lutte contre la pauvreté sont également de leurs responsabilités, celles-ci,

particulièrement les organisations nationales, se sont impliquées dans l'élaboration du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP).

De façon générale, concernant l'élaboration du CSLP, on peut faire les constats suivants:

- La coordination entre partenaires au développement marque une nette amélioration; de plus le Gouvernement malien se montre plus engagé depuis l'adoption, en mai 2002, de son Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP).
- En ce qui concerne l'accès de la population aux services de base, la situation s'est améliorée depuis 1990, surtout pour le secteur de l'éducation et de la santé.
- Pour ce qui est de l'impact de la décentralisation sur la pauvreté, une allocation et répartition des ressources financières tenant mieux compte du niveau de pauvreté des communes et des secteurs prioritaires de développement devraient être considérées.

Bien que des difficultés subsistent, la dynamique au niveau régional et local est telle que le processus de la décentralisation semble irréversible au Mali.

Pour le présent rapport, des informations contenues dans des documents aussi bien que dans des discussions ont été utilisées. La mission s'étant déroulée pour la plus grande partie dans la région de Sikasso, un nombre de constatations ont été étayées par des observations et connaissances recueillies dans cette région.

1. Introduction: Décentralisation, bonne gouvernance et société civile

1.1 Arrière-plan conceptuel

Depuis 1990, la gouvernance et les principes de la bonne gouvernance sont apparus comme un sujet important du débat sur les politiques de développement. De même, le thème de la décentralisation et de ses potentiels pour réduire la pauvreté et renforcer la bonne gouvernance au niveau infra-national est devenu un thème clé des politiques de développement de ces dernières années. Il est considéré que l'on pourrait améliorer la gouvernance en décentralisant les responsabilités et les ressources (Jütting 2005).

Dans un nombre de pays en voie de développement, des efforts de décentralisation ont été planifiés et appliqués pour améliorer la distribution des services à tous les citoyens (incluant les pauvres), pour augmenter la participation des citoyens et pour améliorer la gouvernance locale en général. Toutefois, jusqu'à une période relativement récente, la réduction de la pauvreté ne figurait pas au centre des mesures de décentralisation. Commentaire Une analyse récente de l'OCDE (Jütting 2004, 2005) a démontré que la décentralisation fiscale, politique et administrative ne réduit pas la pauvreté automatiquement, à moins que l'on ne tienne compte d'un nombre de facteurs cruciaux. Pour que la décentralisation puisse avoir un impact sur la réduction de la pauvreté, les conditions préalables suivantes doivent être respectées:

Un engagement fort de la part du centre et l'encadrement du processus de décentralisation par un programme élargi de réformes, entre autres:

- la transparence des processus de définitions des politiques publiques
- la tenue d'élections démocratiques régulières
- la participation civique et le partage d'informations à haut niveau parmi tous les protagonistes.

Dans ces débats sur la gouvernance, la décentralisation et la lutte contre la pauvreté, la société civile est apparue comme un protagoniste important. Les partenaires du développement ont réalisé l'importance et la valeur de ces acteurs non étatiques pour améliorer l'effectivité de l'Etat. La croissance de la société civile pendant les 15 dernières années est même considérée comme une des tendances les plus significatives dans l'aide internationale au développement (Banque Mondiale). Des ONG internationales aussi bien qu'un réseau grandissant d'ONG locales, des associations de producteurs et des organisations informelles de base ont commencé à jouer un rôle de plus en plus important dans l'expansion de la capacité locale de distribution de services. Cette mutation s'est réalisée suite à la demande de transparence dans la gestion des affaires publiques de responsabilisation des populations, d'une part et, d'autre part, l'affirmation des droits dans divers domaines aussi bien sectoriels (éducation, eau, etc.), que transversaux (comme les droits de l'homme ou des thèmes culturels). La participation de la société civile est considérée maintenant comme étant indispensable pour assurer une planification fondée sur les besoins, une réalisation des activités au niveau local et pour renforcer la responsabilité des gouvernements envers leurs citoyens.

Dans la littérature qui ne cesse de croître sur le sujet il n'existe pas de définition cohérente et unanime des concepts de Gouvernance Locale et/ou Bonne Gouvernance, Décentralisation, Pauvreté et Société Civile. D'abord, ces concepts sont définis à travers des contextes et disciplines différents, ensuite, ils sont l'objet de réinterprétations continues en fonction du débat ; ils reçoivent continuellement une forme nouvelle dans la discussion.

Pour une compréhension claire, nous utilisons dans ce document les notions comme suit :

Gouvernance, d'après le PNUD (1997) signifie « l'exercice d'une autorité économique, politique et administrative afin de gérer les affaires d'un pays sur tous les niveaux. Y inclus sont les mécanismes, les processus et les institutions à travers lesquels les citoyens et les

groupes articulent leur intérêt exercent les droits légaux, répondent à leurs engagements et arbitrent leurs différences.

Bonne Gouvernance d'après le BMZ (2002) inclut cinq critères, comme (1) un respect des droits de l'homme. (2) une participation du peuple dans des prises de décision politiques, (3) un règlement et une certitude des droits, (4) une règle socio-économique qui est ouverte au marché, et (5) un mouvement de l'état orienté vers un développement durable, une lutte contre la corruption et une administration publique efficace.

Décentralisation, d'après Jütting (2004) est définie comme " un transfert de fonctions publiques de niveaux plus haut aux niveaux plus bas de gouvernance. Il peut être administratif, fiscal, politique ou un mélange des trois".

De même, la **Pauvreté** est un concept à plusieurs dimensions qui est défini par l'OCDE (2001) à travers cinq dimensions: (1) politique: droits, liberté, influence; (2) socio culturelle: statut, dignité; (3) humaine: santé, éducation, nutrition; (4) économique: consommation, revenu, capitaux et (5) protectrice: sécurité, vulnérabilité. Sont ajoutés les deux thèmes transversaux genre et environnement. Les études réalisées sur la pauvreté au Mali distinguent trois formes de pauvreté: la pauvreté monétaire ou de revenu, la pauvreté de conditions de vie et la pauvreté de potentialité. La première forme exprime une insuffisance de ressources engendrant une consommation insuffisante; la seconde est définie comme une situation de manque dans les domaines relatifs à l'alimentation, l'éducation, la santé, l'emploi, le logement et la troisième est caractérisée par le manque de capital (accès à la terre, aux équipements, au crédit, à l'emploi, etc).

Le concept de la **Société Civile** et des **Organisations de la Société Civile** est interprété d'une manière beaucoup plus large et différente. Bien que "la société civile" soit devenue un sujet très familier dans les cercles de la coopération au développement, sa signification reste encore fluide. Parmi les politologues et les philosophes, un débat actif a été mené ces dernières années sur la définition de cette expression. Ces débats ne sont pas purement académiques. Au contraire, chaque définition implique une orientation précise que les partenaires au développement poursuivent dans la promotion des acteurs non étatiques et de la démocratie. Pour cette raison, il est utile de revoir brièvement certains des points majeurs de ce débat avant de se tourner vers ce que les prestataires d'assistance et les promoteurs de démocratie entendent quand ils parlent de la société civile.

Une certaine unanimité de consensus érudit existe autour d'une vue large de la société civile comme étant, avec l'Etat et le marché, un élément de base de la société. D'après White (1994), la société civile est :

Un domaine intermédiaire de transition entre l'Etat et la famille, habité par des organisations séparées de l'état, qui bénéficie de l'autonomie en ce qui concerne l'état, et qui est formé volontairement par des membres de la société afin de protéger ou d'étendre leurs intérêts ou valeurs.

Ce domaine de transition est hautement varié dans la plupart des sociétés, étant composées de groupes qui varient entre des groupes d'intérêt « modernes », comme des syndicats de commerce ou des associations professionnelles et des organisations « traditionnelles », basées sur la parenté, l'ethnicité, la culture ou la religion. Ils varient entre des organisations formelles et des réseaux sociaux informels, basés sur des loyautés patrimoniales ou clientélistes; entre ces institutions qui ont des rôles politiques spécifiques comme groupes de pression ou de défense et celles dont les activités demeurent largement en dehors du système politique ; entre des associations légales ou ouvertes et des organisations secrètes ou illégales comme les francs-maçons, la Mafia ou les Triades ; entre des associations qui acceptent le statu quo politique et celles qui cherchent à le transformer en changeant le régime politique.

L'étude sur les composantes de la société civile au Mali (SNV - PDUB, Septembre 2003) relève que les organisations de la société civile sont des « organisations formelles et informelles sans but lucratif et sans lien avec l'Etat. Elles peuvent jouer plusieurs rôles et

avoir plusieurs fonctions. Il ne s'agit là que d'un point de vue, notamment, émanant d'un partenaire au développement du Mali. Ceci nous amène à rappeler que l'avènement du concept de société civile dans le monde du développement est concomitant de la politique d'ajustement structurel de la Banque mondiale de même que celui d'empowerment.

C'est dans ce contexte que le gouvernement de la République du Mali, appuyé par les partenaires au développement a tenté d'adopter une doctrine dominante en matière d'acception de la notion de société civile du Mali. Ceci ressort du "Rapport général de l'atelier de validation de la synthèse des rencontres sur les rôles et responsabilité de la société civile dans un contexte démocratique au Mali tenu du 09 au 10 Octobre 2001 au palais des congrès à Bamako (p.9). A l'issue de cet atelier, il a été défini que : *"la société civile est l'ensemble des institutions (associations, organisations, syndicales, etc.) à but non lucratif, librement constituées, indépendantes du politique et de l'administration publique, et dont le but n'est pas la conquête ou l'exercice du pouvoir public"*. Cette définition est reprise par le rapport final de l'étude sur la société civile au Mali (Tomei 2002).

1.2 Objectifs et questions de recherche

Le Mali est souvent cité en exemple en matière de démocratisation et de décentralisation. Aussi, différents aspects de la décentralisation malienne ont fait l'objet de recherche. Mais le rôle de la société civile dans la décentralisation et surtout en rapport avec la lutte contre la pauvreté n'est pas suffisamment abordé. Pour combler cette lacune, nous avons tenu à mener une recherche exploratoire en vue de faire le point sur le sujet et dégager des pistes pour des recherches plus approfondies.

La recherche exploratoire est articulée autour de la question élémentaire, mais principale relative au rôle des organisations **de la société civile (OSC) dans la décentralisation au profit des pauvres au Mali ?**

Cette question principale induit plusieurs questions subsidiaires, relatives, entre autres:

- Au rôle et à l'influence effective de la société civile dans la mise en œuvre de la décentralisation, notamment en matière de fourniture des services essentiels de base (comme pour la santé);
- A leur rôle et aux actions menées en matière de conseil et d'accompagnement des populations rurales dans l'exercice de leurs droits et obligations
- A Leurs place et rôle dans les actions de réduction de la pauvreté dans le cadre de la décentralisation;
- A l'accent thématique étant mis sur les secteurs de la **Santé** et de la **Gestion des Ressources Naturelles**, leur rôle dans ces secteurs.

Il est à noter qu'une étude similaire a été conduite par deux autres collaborateurs du NADEL en Tanzanie. Le Mali et la Tanzanie ont été choisis, étant deux pays prioritaires de l'aide bilatéral suisse, l'un en Afrique Occidentale, l'autre en Afrique Orientale.

1.3 Méthodologie cadre et limites de l'étude

Le cadre conceptuel sous-jacent à la présente étude a été emprunté à l'étude sur la décentralisation de l'OCDE (Jütting, 2004, 2005), qui a également été utilisé pour formuler les questions pour les interviews (voir annexe 1).

Cette recherche exploratoire se base, en premier lieu sur la revue de littérature et l'analyse documentaire (cf. bibliographie), ainsi que sur une étude de terrain de deux semaines qui a été mise à profit pour conduire des interviews avec des représentants des organisations de la société civile (OSC), des collectivités territoriales (CT) et des institutions étatiques (voir annexes 2 et 3). L'étude de terrain a été conduite par deux collaborateurs du NADEL et M. Moussa Djiré de la Faculté des sciences juridiques et Economiques de l'Université de Bamako.

Les entretiens ont inclus un nombre d' OSC comprenant des ONG internationales, unions faîtières au niveau national et régional et des organisations paysannes et associations villageoises informelles.

La recherche de terrain a été menée dans la Région de Sikasso (voir Annexe 4: Carte et caractéristiques). Dans cette région plusieurs réalisations dans le cadre de la décentralisation en Santé et Gestion de Ressources Naturelles ont été vues : schémas d'aménagement pastoral, conventions locales, gestion de ressources naturelles dans le cadre d'une initiative d'intercommunalité et réalisations de différents ASACO/CSCOM (pour les localités visitées, voire l'annexe 2).

À cause de la durée limitée de l'étude sur terrain, une recherche scientifique approfondie ne pouvait être conduite dans cette phase exploratoire. Mais le NADEL vise à établir un partenariat avec une (des) institution(s) engagée(s) dans des recherches-actions sur la décentralisation, la gouvernance locale, et des questions de pauvreté.

1.4 Zone d'étude



La région de Sikasso a été choisie comme zone d'étude à cause du niveau élevé de la pauvreté et parce qu'elle représente la zone d'intervention prioritaire de la Direction du Développement et de la Coopération (DDC) depuis plus de 20 ans.

Sikasso (150 000 habitants) est une ville carrefour entre les pays côtiers (Togo, Bénin, Ghana, Côte d'Ivoire) et les pays enclavés (Burkina Faso et Mali).

La position géographique de la région de Sikasso lui confère un climat relativement plus humide que dans les régions nord du Mali.

Cette situation géographique favorable renforcée par la présence de plusieurs cours d'eau confère à la région de grandes potentialités hydro - agricoles et sylvo-pastorales.

La production agricole se répartit de manière relativement équilibrée entre trois produits : le coton, les céréales (maïs, mil et sorgho) et l'horticulture (pomme de terre, patates douces, igname et manioc). La production cotonnière a favorisé le développement des céréales grâce à l'encadrement de la Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles (CMDT). Considérée dans le passé comme une zone purement agricole, Sikasso

est également devenue la première région d'élevage du pays. Au regard de ces potentialités, plusieurs filières agro sylvo pastorales existent dans la région de Sikasso.

2. Le processus de la décentralisation au Mali

2.1 Vue d'ensemble

Le Mali est un pays enclavé d'une superficie d'environ 1'204'000 kilomètres carrés (Banque Mondiale) (à 60 % désertique). Il s'agit d'un vaste territoire de plaines arrosé par deux grands fleuves, le Sénégal (dans la bordure occidentale du pays) et le grand fleuve Niger. Sa population de 13,5 millions d'habitants (Banque Mondiale) est en majorité rurale et a un taux d'accroissement d'environ 2,4 % par an. C'est un pays vulnérable aux sécheresses et qui fait face aux risques de désertification. En dépit de la croissance économique plus marquée qu'il connaît depuis 1994, il reste l'un des pays les plus pauvres au monde. Ses indicateurs sociaux sont très faibles: selon les estimations établies en 2004, la part de sa population vivant en dessous du seuil de pauvreté se situait à 64 %, et l'espérance de vie à la naissance était de 52 ans, la mortalité infantile de 113 pour 1 000 naissances vivantes, et le taux d'analphabétisme des adultes de 55 %.

La société malienne se caractérise aussi par le dynamisme de la société civile et la liberté de la presse (plus de 4.000 associations et ONG et plus de 70 radios libres et plusieurs journaux indépendants) (*Cellule CSLP, 2004*).

2.2 Situation politique

Le Mali a opéré une remarquable mutation sur le plan politique avec l'instauration d'un processus démocratique de plus en plus solidement ancré tout au long des années 90, processus qui a trouvé son point culminant en 2002 avec le transfert pacifique des pouvoirs entre deux dirigeants démocratiquement élus. Mai 2004 a vu la formation du troisième gouvernement depuis l'entrée en fonctions du président Amadou Toumani Touré, en juin 2002. Cela place le Mali dans le groupe de tête des pays africains qui sont en train de se doter d'un système politique véritablement démocratique et pluraliste, et constitue une solide base pour lui permettre d'aller de l'avant sur le front de ses réformes économiques et institutionnelles (web.worldbank.org).

Le multipartisme est assuré par la Constitution du 25 février 1992. Le pays comptait en 2001 près de 78 partis déclarés. Parmi eux, environ 20 sont représentés dans les conseils municipaux, 5 sont au gouvernement et 8 à l'Assemblée nationale.

2.3 Contexte économique¹

L'économie malienne est fragile en raison de sa vulnérabilité aux aléas climatiques et aux variations des termes de l'échange: le pays est tributaire de ports situés dans les pays voisins et n'exporte que trois produits du secteur primaire:

En plus du coton (12^{ème} producteur mondial en 2004) et de ses dérivés (graines de coton), le Mali est un important producteur de mangues (200'000 tonnes) dont une faible partie seulement est exportée (3'000 tonnes) malgré un énorme potentiel. C'est un gros producteur et exportateur de bétail dans la région: cheptel bovin 7,8 millions de têtes (comparaison : 20,7 en France), cheptel caprin 22 millions de têtes (comparaison : 11,4 en France).

L'or occupe la troisième place dans les recettes d'exportation du Mali après le coton et le bétail sur pied. D'autres produits comme l'arachide (360'000 tonnes produites en 2003) s'exportent fortement.

¹ Source: Banque Mondiale

Mais en dépit de divers chocs défavorables, le Mali a vu la croissance réelle de son PIB s'établir en moyenne à plus de 5,0 % par an depuis 1994, ce qui a permis à son revenu national brut (RNB) par habitant de progresser de 240 dollars en 1994 à 370 dollars en 2004, soit une augmentation annuelle moyenne de 4,0 %. Ces résultats favorables peuvent être mis au compte du rétablissement d'une situation politique et sociale stable au début des années 90, ainsi que de la mise en œuvre effective des mesures de stabilisation macroéconomique et de libéralisation de l'économie durant la période qui a précédé et suivi la dévaluation du franc de la Communauté financière africaine (franc CFA), en 1994.

Fort de ces deux acquis, le Mali a pu renforcer les fondements nécessaires pour l'établissement d'une véritable économie de marché et encourager le développement du secteur privé. Sa croissance économique globale en 2003 s'est établie au niveau respectable de 7.4 %, grâce à une production d'or particulièrement soutenue qui a aidé à contrer les effets négatifs de la crise qu'a connue cette même année la Côte d'Ivoire.

Mais les indicateurs sociaux présentent actuellement un tableau contrasté, et le pays n'atteindra pas ses objectifs de développement pour le Millénaire (ODM) sans une croissance plus solide et plus largement répartie sur le moyen terme, conjuguée à une amélioration de l'accès des pauvres aux services.

2.4 Aperçu historique sur la gouvernance locale et la décentralisation²

Depuis l'accession du Mali à l'indépendance en 1960, la construction de la décentralisation, quoique figurant dans toutes les constitutions, a été constamment différée entre autres en raison des craintes des élites politiques et administratives pour l'unité de la nation malienne.

La grande majorité de ces élites, qui étaient surtout d'anciens fonctionnaires de l'administration coloniale, restaient encore dans la logique coloniale de la nécessité d'encadrement et de commandement des populations, en particulier en milieu rural.

Alors que la première Constitution de la République du Mali déclare que "toutes les collectivités territoriales de la République du Mali seraient administrées librement par des organes élus", en 1966, les autorités de la première République se contentent d'harmoniser le statut des 13 communes urbaines héritées de la période coloniale pour en faire des communes de plein exercice.

En même temps, en 1977, une réforme administrative est lancée qui devait aboutir à une certaine décentralisation avec la transformation progressive des arrondissements en communes rurales. Mais ce dispositif n'a jamais réellement fonctionné et aucun arrondissement n'a pu être érigé en commune rurale. Par contre, les pouvoirs des représentants territoriaux de l'Etat (gouverneurs de région, commandants de cercle et chefs d'arrondissement) se trouvaient renforcés par une certaine déconcentration.

Enfin, l'institution du parti-Etat et le caractère constitutionnel qui lui est accordé, ajoutant une centralisation politique à la centralisation administrative en place, finissait par renvoyer la décentralisation au rang des rêves irréalisables. Le système du parti-Etat est une construction institutionnelle qui met l'Etat sous le contrôle exclusif du parti unique. Le chef du parti devenant aussi le chef de l'Etat, l'Etat et le parti se trouvaient confondus.

La chute du régime militaire autour du Général Moussa Traoré en mars 1991 a constitué un tournant décisif dans l'évolution politique de Mali. Le parti-Etat s'est effondré et toutes les institutions étaient mises en cause. Le gouvernement de transition de la troisième république était chargé d'établir les bases du processus de démocratisation. La première conférence nationale a été organisée pour aborder une nouvelle constitution. Cette constitution institue

² Les informations concernant l'historique et dispositif de la décentralisation (2.4 et 2.5) se base principalement sur Diarra S. et al. (2004): La décentralisation au Mali : du discours à la pratique. Série : Décentralisation et gouvernance locale, KIT Bulletin 358. KIT/SNV/CEDELO

un Etat de droit et de démocratie pluraliste, et reconnaissait les principes fondamentaux de la décentralisation.

Les élections présidentielles et législatives se sont tenues en 1992. Créée par décret en 1993, la Mission de Décentralisation devenue par la suite Mission de Décentralisation et des Reformes Institutionnelles (MDRI)) était chargée d'aider le Gouvernement à concevoir la réforme de la décentralisation et à préparer sa mise en oeuvre. En 1996, la MDD a procédé à un découpage du territoire national en 684 communes rurales et 19 communes urbaines, soit 701 communes au total, confirmé par une loi de l'Assemblée Nationale. Par la suite, deux nouvelles communes seront créées.

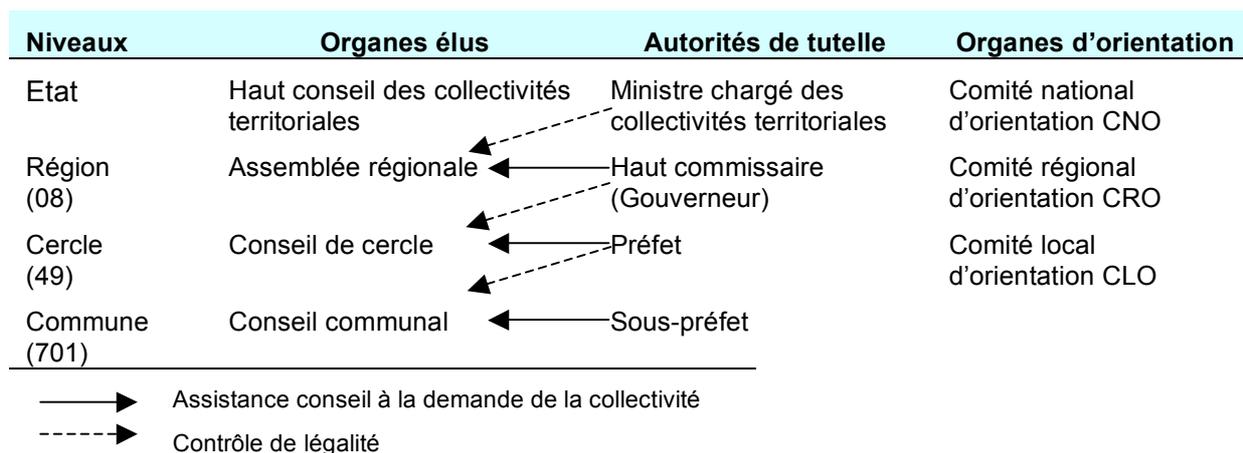
C'est en 1999 que la décentralisation est entrée dans sa phase opérationnelle avec la mise en place des conseils communaux suite aux premières élections municipales.

2.5 Les collectivités territoriales et leurs compétences

Conformément aux dispositions de la loi 93-008, les collectivités territoriales se composent d'entités de trois niveaux entre lesquels il n'y a pas des liens de subordination:

- Régions et le District de Bamako
- Cercles
- Communes, rurales et urbaines

Figure : Organisation administrative du Mali



La décentralisation repose sur le transfert de compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités. Elle implique de définir les termes d'un nouveau partenariat entre ces deux catégories d'acteurs. Dès la mise en place des collectivités, celles-ci ont automatiquement exercé certaines fonctions administratives comme l'état civil, le recensement, la police administrative et l'hygiène publique.

Le transfert de compétences dans les autres domaines est, par contre très lent. Les décrets d'application sont disponibles depuis juin 2002 dans les domaines de la santé, l'éducation et l'hydraulique villageoise, mais leur application est difficile. La stratégie de transfert en matière de ressources naturelles, notamment forestières, est en préparation. La commune, conformément aux textes a un patrimoine qui se compose d'un domaine public (ressources naturelles, infrastructures d'utilité publique et patrimoine culturel) et d'un domaine privé (constitué essentiellement des terrains et des biens transférés ou cédés à la commune pour les besoins de sa mission à la suite d'acquisition). Mais le transfert des domaines n'a pas encore eu lieu.

L'autorité de tutelle

L'Etat exerce la tutelle des Collectivités Territoriales. Cette tutelle diffère selon le niveau de CT concernée (voir figure ci-dessus). D'une part, les autorités de tutelle offrent une assistance d'appui - conseil et d'autre part elles assurent un système de contrôle en vérifiant la conformité des délibérations avec les textes de loi de l'Etat.

Les préfets qui sont chargés de la tutelle sur les communes sont aussi responsables de l'approbation du plan de développement de la commune (PDSEC), condition requise pour recevoir des subventions de l'Etat pour les investissements proposés

Le dispositif d'appui technique³

En considérant le niveau de compétences des élus et les capacités limités des services étatiques, un dispositif d'appui a été mis en place pour renforcer le processus de décentralisation:

- Les Centres de conseils communaux (CCC) assurent l'appui-conseil aux communes et leur municipalité (municipalité = maire, adjoints et conseillers municipaux) et renforcent la maîtrise d'ouvrage des communes. Les 44 CCC sont opérés par 27 structures opérant (y compris Helvetas) sur terrain afin de profiter de leur connaissance du milieu et de ses acteurs. Ils sont financés par une quinzaine de PTF (y compris DDC).
- La Cellule de Coordination Nationale (CCN) assure la coordination des appuis techniques opérés par des Centres de Conseil Communaux (CCC). Cette Cellule est placée sous l'autorité de la Direction Nationale des Collectivités Territoriales (DNCT) et sous le contrôle d'une Commission Nationale d'Orientation présidée également par le Ministre de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales.

CCC de Sikasso

Ce CCC accompagne 43 communes et est chargé en particulier du renforcement des élus (fonctionnaires des pouvoirs publics) et du personnel.

Dans sa 1^{ère} phase (2001-2005), les activités majeures furent les suivantes:

- La formation des élus et du personnel de l'administration, de la planification, et de l'organisation des espaces. Le CCC a organisé des ateliers pour mieux saisir les besoins
- des différents groupements, comme les jeunes, les chasseurs, les marchands, et autres. Les demandes de formation doivent être soumises par les communes.
- L'organisation de groupes de concertation pour discuter des thèmes actuels.

Au cours de cette première période, le CCC a fortement ressenti le besoin d'inclure plus encore la société civile dans son travail.

Activités prévues pour la 2^{ème} phase:

- L'accompagnement de proximité, ce qui veut dire des visites régulières aux communes.



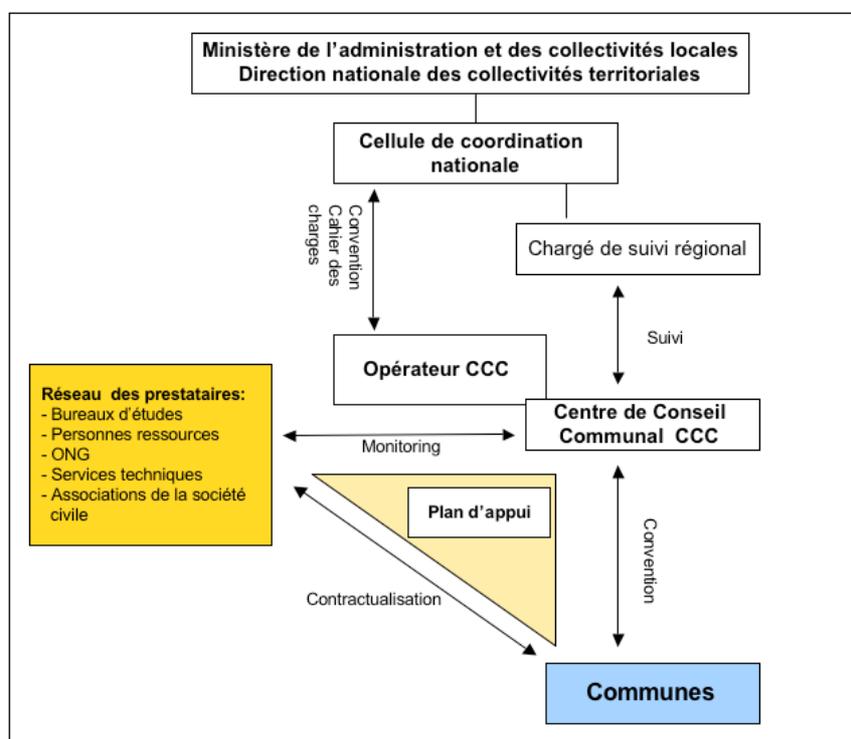
³ Ce dispositif d'appui a été évalué par Diawara et al. (2004).

CCC de Sikasso (suite)

Le CCC a évalué les impacts de ses interventions. Les résultats sont mitigés. Souvent, le contenu de la formation n'a pas été appliqué par la suite. Les raisons sont diverses: manque de qualité de la formation; manque de compréhension entre formateurs et étudiants ou encore manque de suivi. Il faut noter que les formations sont dispensées par des organismes publics ou privés et de façon contractuelle

Le problème de communication a été également identifié. Le conseil communal n'informe pas assez la population sur l'importance de la participation. Le CCC propose de réunir tous les acteurs, les élus aussi bien que la société civile, afin d'informer tout le monde sur les rôles et responsabilité des uns et des autres.

Figure : Schéma du dispositif d'appui technique



Les comités d'orientation

Les comités d'orientation créés au niveau local, régional et national (CNO, CRO et CLO), sont chargés d'orienter le travail d'appui technique. Au niveau local, les CLO offrent dans certains cas des plateformes d'échanges prometteuses en incitant la participation de tous les acteurs (conseil communal, services techniques, autorité de tutelle, organisations de société civile). Les Comités Régionales d'Orientation étaient mis en place pour « examiner les demandes de subvention présentées par les communes et accorder les subventions ». A noter que tous ces comités sont présidés par les autorités de tutelle de l'Etat. Selon Diawara et al. (2004) ces comités ont une appropriation relative et dépendent fortement de l'existence des CCC et des contributions externes.

Le dispositif d'appui financier

Les communes disposent de différentes sources de finances:

- contribution étatique annuelle au fonctionnement (1 à 2 millions FCFA⁴)
- ressources propres: taxes, impôts et charges administratives
- Coopération décentralisée
- Fonds sectoriels éducation, hydraulique et santé (domaines avec transfert de compétences)
- Fonds d'Investissement des Collectivités territoriales (FICT)

La source la plus importante pour les communes rurales est le FICT qui est géré par l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT). Selon ODHD (2003) la partie principale de ce fond (45 %) a été utilisée pour des investissements pour l'équipement (mairies, bureaux, salles de réunions, ...), au détriment des secteurs prioritaires comme l'éducation (35 %), la santé (11 %) et l'hydraulique (9 %). Le montant moyen du FICT par commune se situe d'ailleurs entre 15 et 45'000 €.

2.6 Transfert des compétences

La création des CT et la reconnaissance de leurs compétences ne suffit pas pour que ces nouvelles instances puissent effectivement exercer leurs compétences en ayant les moyens de les mettre en œuvre. Pour cela les textes législatifs⁵ prévoient le transfert des compétences aux collectivités, accompagnées avec les moyens nécessaires. Étant donné qu'il s'agit d'une politique de partage des pouvoirs et des responsabilités administratives entre l'Etat et les collectivités territoriales, le réalisme exige l'observation de principes de transferts progressifs. Des obstacles liés aux décrets d'application, à l'avancement de la déconcentration et à la disponibilité des ressources peuvent cependant ralentir le processus de transfert, voire le cantonner dans des déclarations d'intention.

À ce jour, le transfert effectif touche, comme déjà indiqué, seulement les trois secteurs: la santé, l'éducation et l'hydraulique.

• Santé

En 2002, les décrets ont été signés afin de transférer les compétences et les ressources pour les secteurs de *la santé*, de *l'éducation* et de *l'hydraulique* de l'Etat aux collectivités territoriales. Le tableau ci-dessous montre pour ces trois secteurs les tâches confiées aux communes au titre de transfert de compétences :

⁴ = 1'500 à 3'000 €

⁵ Article 4 de la loi n° 93-008 du 11 février 1993

Tableau : Transfert de compétences aux communes rurales (SNV, 2005)

Santé	Éducation	Hydraulique
Élaboration et mise en oeuvre du plan de développement de la santé Création et entretien des infrastructures Autorisation de créer des centres de santé communautaire (CSCOM) Conclusion de la convention d'assistance mutuelle avec les associations de gestion des centres de santé (ASACO) Subvention aux ASACO Recrutement du personnel Mise en place d'un stock de roulement initial de médicaments essentiels Lutte contre la vente illicite des médicaments Information, éducation et communication en santé Mise oeuvre des politiques et stratégies nationales de prévention et de lutte contre les maladies Mobilisation sociale autour des objectifs socio sanitaires	Élaboration et mise en oeuvre du plan de développement de l'éducation Appui à l'élaboration de la carte scolaire Construction et entretien des infrastructures préscolaires et scolaires Détermination des modules spécifiques n'appartenant pas à la nomenclature nationale Recrutement et gestion du personnel Subvention des écoles communautaires Organisation et fonctionnement des cantines Organisation des examens Production des statistiques scolaires Suivi des centres d'alphabétisation	Élaboration et mise en oeuvre du plan de développement de l'hydraulique (alimentation en eau potable) Construction et entretien des infrastructures Contrôle et suivi des structures agréées de gestion des infrastructures Recrutement des exploitants chargés du fonctionnement des infrastructures

Entre la fin des années 80 et le début des années 90⁶, le Mali est passé du modèle des soins de santé primaire gratuits à celui des centres de santé communautaires cogérés et payants. En 1990, une nouvelle politique sectorielle a été adoptée par le secteur de la santé; en 1993, une nouvelle politique de solidarité pour lutter contre toutes formes d'exclusion et de marginalisation a été définie. Ces deux politiques ont constitué le cadre de référence pour les programmes de développement sanitaire et social (PRODESS)⁷ de ces dernières années. Les principaux objectifs visent l'amélioration de la santé de la population, l'extension de la couverture sanitaire, la recherche d'une performance du système de santé amélioré. A cette fin, les stratégies suivantes ont été formulées :

- La différenciation des rôles et les missions des différents échelons du système de santé. Celle-ci consiste à faire évoluer la notion de pyramide sanitaire d'une conception hiérarchique et administrative vers une conception plus fonctionnelle.

⁶ En 1987, lors du 37^{ème} comité régional de l'OMS se réunissant au Mali, les ministres africains de la santé s'ont voté la résolution connue sous le nom d'"Initiative de Bamako". Celle-ci se prononce pour le recouvrement des coûts et pour la participation communautaire. L'objectif du recouvrement des coûts est de gérer des ressources pour financer le fonctionnement de la structure sanitaire et des activités de santé. Tout recouvrement doit être intégré dans le cadre d'une participation de la population au sens large (non pas limité à une notion économique), voire une responsabilisation, une implication dans le management, l'organisation, l'estimation des besoins en santé.

⁷ Le PRODESS qui fixe les nouvelles priorités du développement sanitaire et social du pays a été élaboré dans le nouveau contexte malien de Démocratie et de Décentralisation. Le PRODESS, créé en 1998, encore avant l'établissement des collectivités territoriales, a fait l'objet d'une révision en 2004 (PRODESS-2) tenant compte des responsabilités des collectivités territoriales.

- La garantie de la disponibilité et de l'accessibilité du médicament essentiel, la rationalisation de la distribution et de la prescription grâce à la mise en œuvre de la réforme du secteur pharmaceutique.
- La participation communautaire à la gestion du système et à la mobilisation des financements du système de santé y compris le recouvrement des coûts et l'optimisation de leur utilisation.
- La promotion d'un système privé dynamique et communautaire complémentaire du système public.

Santé: les tâches confiées aux communes au titre de transfert de compétences

- Elaboration et mise en œuvre du plan de développement de la santé
- Création et entretien des infrastructures
- Autorisation de créer des centres de santé communautaires (CSCOM)
- Conclusion de la convention d'assistance mutuelle avec les associations de gestion des centres de santé (ASACO).
- Subvention aux ASACO
- Recrutement du personnel
- Mise en place d'un stock de roulement initial de médicaments essentiels
- Lutte contre la vente illicite des médicaments
- Information, éducation et communication en santé
- Mise en œuvre des politiques et stratégies nationales de prévention et de lutte contre les maladies
- Mobilisation sociale autour des objectifs socio-sanitaires

- **Gestion des ressources naturelles (GRN)**

Bien que le contrôle de l'État sur la gestion des ressources naturelles soit exclusif, au moins d'un point de vue légal, leur gestion dans la pratique sous la responsabilité des autorités coutumières est toujours en vigueur sur une grande partie du territoire malien. Il est important de reconnaître que, du point de vue des villageois habitués au droit coutumier, accorder des prérogatives importantes aux collectivités territoriales représente "une centralisation et non une décentralisation du lieu de décision" (Le Roy, dans Lavigne Delville, 2001).

Le transfert de la GRN au niveau desquels s'exercent les compétences des collectivités territoriales est toujours à l'étude. Les raisons des hésitations de l'État sont politiques et techniques. Sur le plan politique, la volonté gouvernementale semble avoir baissé d'ardeur, ce qui traduit la crainte de l'État par rapport à la pertinence de cette option. Sur le plan technique, les raisons perceptibles sont, entre autres, l'organisation défailante de l'État et le manque de moyens humains et financiers.

L'absence de décision sur le transfert de compétences en matière de GRN crée des confusions, sape les systèmes locaux de gestion et annihile les efforts de la population pour gérer durablement les ressources naturelles.

Toutefois, il est à noter que le transfert de compétences aux Collectivités Territoriales est exigé par la nouvelle loi forestière. Celle-ci donne aux CT le droit de gérer les ressources naturelles, mais elles sont soumises à des mesures restrictives de gestion et aux plans imposés par la DNCN. (Ribot 2002)

Malgré le manque du transfert de compétences, des expériences concrètes - faites dans la région de Sikasso - illustrent des initiatives locales de gestion décentralisée des ressources naturelles à travers les conventions locales. (voir 3.1)

Ces expériences montrent que les communes rurales ont un rôle à jouer dans la gestion durable de ressources naturelles. Bien que le transfert de compétences ne soit pas encore effectif dans ce domaine, les communes peuvent néanmoins accompagner l'élaboration et l'application des **conventions ou réglementations locales** quand les règles sont reprises sous forme de délibérations par les organes appropriés de la commune. (Dicko, 2002, pp. 24-28)

2.7 Les organisations de la société civile au Mali

2.7.1 Bref aperçu historique des OSC

L'existence des OSC au Mali était un acquis bien avant les événements de 1991 qui ont conduit à la chute du régime du Général Moussa Traoré et de son parti unique.

En fait, la société civile avait une longue tradition d'opposition au régime et de contribution concrète aux problèmes de l'absence de services publics fondamentaux (par exemple dans les domaines de la santé et de l'éducation), qui a été une des **conditions préalables** à l'instauration du multipartisme et du processus de démocratisation. (Floridi, 2004)

La société civile se manifestait sur la scène politique et sociale comme acteurs plus ou moins organisés et structurés après l'indépendance en 1960. Les premières structures associatives, plus ou moins indépendantes des différents régimes politiques ont commencé à être opérationnels malgré les restrictions des libertés fondamentales et un contrôle fort durant le régime de Moussa Traoré. Toutefois, la partie unique utilisait les associations (e.g. associations des jeunes, associations des femmes) comme organe de porte-parole entre le régime et la population à la base.

a) Le mouvement paysan

Le **mouvement paysan** dont l'origine même remonte à la période coloniale, s'est doté de ses propres formes organisationnelles devenant ainsi un des acteurs associatifs parmi les plus importants du Mali. Au début, ce mouvement était de type traditionnel, et visait l'entraide dans les travaux agricoles. Il contribuait ainsi à une plus grande solidarité sociale au niveau des communautés villageoises. Au début des années 60, la législation coopérative de type socialisant presque obligatoire initia la structuration de la population en coopératives villageoises, communales et urbaines et visait l'approvisionnement des populations en diverses denrées de consommation courante (produits vivriers, etc.).

Mais les premières structures coopératives sont tombées en désuétude en raison de multiples facteurs (faible dynamisme à la base, pressions de l'environnement politico-administratif). À partir de 1979, le parti unique fait du mouvement coopératif un instrument de la participation des populations à sa réalisation des objectifs de développement. Ainsi des associations villageoises (AV) ont été créées ou réhabilitées en chevauchant souvent avec les associations villageoises traditionnelles.

Les AV ont conduit des activités comme la collecte des produits agricoles, l'approvisionnement en intrants, et le crédit solidaire individuel pour des adhérents. Durant la même décennie 1980-90, les Offices (par ex. l'Office du Niger) et la CMDT ont également mis en place des associations de producteurs agricoles. Bien que les AV puissent montrer des réalisations importantes (infrastructures socio - sanitaires, équipement des producteurs, etc.), des **dissensions** ont apparu assez tôt (manque de transparence et détournements de fonds, utilisations de ces structures pour des fins politiques par des responsables, imposition des politiques de développement aux paysans par des autorités administratives et des Opérations de développement).

Le "libéralisme politique intégral" - initié par le changement politique à partir de 1991 - instaure un nouveau dynamisme dans le mouvement associatif dans tous les domaines d'activités de la vie sociale.

- Création des organisations de type associatif, coopératif et syndical autour des productions agricoles comme le riz, le bétail et la viande, les fruits, etc.
- Dans les zones d'intervention des structures d'encadrement (CMDT, ON), des syndicats autonomes de producteurs émergent comme réaction à la crise concernant le remboursement de dettes des AV
- Émergence des premières fédérations des associations: ex: Chambre de commerce et d'agriculture

Compte tenu de l'enjeu du secteur primaire, les acteurs associatifs en milieu rural vont se multiplier et ils entrent souvent en concurrence ouverte, voir en conflits.

Association des Organisations Professionnelles Paysannes Régionale de Sikasso (AOPP/R SKO)

Cette association régionale fait partie de la structure faîtière AOPP, qui rassemble des organisations paysannes de tout le territoire national. Selon les responsables rencontrés, le réseau national implique plus de trois millions de paysans. L'AOPP est en faveur d'une agriculture familiale paysanne modernisée.

L'AOPP régionale de Sikasso est composée de 156 organisations paysannes se situant au niveau cercle, communal et villageois.

L'association régionale a pour objet général l'amélioration des conditions de vie des paysans de la région de Sikasso par l'étude et la défense des intérêts des paysans et en créant un cadre de confiance.

Elle vise à examiner avec les pouvoirs publics régionaux les problèmes des producteurs et proposer les solutions souhaitables. Elle appuie les organisations locales dans la concertation et leur structuration. En plus, elle veut aider les producteurs agricoles dans chaque cercle en vue de leur participation à la définition, et la mise en œuvre des politiques et programmes locaux et régionaux de développement des secteurs agricoles et ruraux



b) Les Organisations Non Gouvernementales - ONG

Les ONG représentent une autre grande tradition sociale et culturelle de mobilisation de la société civile. Elles ont ses racines dans la grande sécheresse des années 70 qui frappa le Mali. La solidarité internationale se mobilisa à travers les partenaires au développement et les ONG internationales.

C'est ainsi que le nombre d'ONG internationales présentes dans les pays passa de 2 en 1967 à 68 en 1988, date à laquelle les ONG nationales étaient au nombre de 57.

Mais l'événement qui marque un saut qualitatif dans le monde des ONG est la création du **CCA-ONG** (Comité de Coordination des Actions des ONG au Mali) en 1983, un collectif qui, regroupant les ONG nationales et étrangères, cherche à coordonner les actions des différents acteurs sur le terrain.

Les événements de 1991 trouvent le monde des ONG prêt à s'investir dans le processus de démocratisation du pays à travers un engagement direct au niveau de la mobilisation et sensibilisation des populations à la base. Mais la libéralisation de la vie associative et politique et l'appui fort des Partenaires techniques et financiers (PTF) entraîna le phénomène de la prolifération des ONG nationales. Le tableau ci-dessous résume le nombre des ONG agréés officiellement par le MATCL.

Tableau : ONG agréées au Mali

Année	ONG nationales	ONG étrangères	Totaux
1988	57	68	125
1990	109	82	191
1995	539	121	660
2003	1'563	316	1'879

Source : Ministère de l'Administration Territoriales et des Collectivités Locales - CADB

D'après Dante et al. (2001), il devrait y avoir plus de 4'000 ONG dont 650 ONG nationales, alors qu'il y en avait moins de 50 en 1990! Mais le CCA-ONG pense qu'une minorité seulement est vraiment active (estimation : 500). Additionnellement à l'appui financier les PTF essaient de promouvoir la participation des OSC dans les choix politiques importants du pays.

Toutefois, beaucoup d'ONG dépendant fortement des appuis financiers externes avec le problème de la durabilité et de l'indépendance.

Malgré ces faiblesses, les ONG comptent avec les bureaux d'études et les groupements d'intérêt économique comme prestataires de service, acteurs clés dans le développement du pays.

Les points suivants marquent les ONG au Mali:

- Ces acteurs ont joué un rôle fondamental pour le *processus de démocratisation* du pays en établissant des liens entre la population à la base et en fournissant des leaders engagés pour contribuer à la vie politique.
- L'appui financier des ONG est considérable. Selon des estimations de De Bruijn (2001), les ONG ont investi 30 milliards de FCFA⁸ en 2001 dont 68 % provenant des ONG internationales. Les ONG représentent le plus grand employeur au Mali (supérieur à l'état). La Cellule d'Appui au Développement à la Base (CADB) estime à 35 milliards FCFA le montant des ressources financières mobilisées en 2004 par les ONG pour la réalisation d'investissements au profit des populations (Cellule CSLP (2005)
- L'établissement des relations internationales pour l'identification des ressources mais aussi comme appui au processus de démocratisation et décentralisation.
- une relative inefficacité des ONG liée à la prolifération d'ONG aux compétences modérées mais opportunistes quant au captage des fonds financiers.

⁸ = CHF 72'000'000

Conseil de Concertation et d'Appui aux ONG

Ce premier collectif regroupant des ONG a été créé en 1983 pendant la période d'urgence (sécheresse). Accepté et encouragé par le Gouvernement et des Organisations internationales, le CCA-ONG est devenu une plate forme d'échange d'information et d'expérience.

Lorsque les conditions pluviométriques se sont améliorées en 1986, les ONG ont repris les activités d'appui aux communautés à la base en ce qui concerne la production agricole. Le collectif s'est vu alors comme un comité de coordination d'actions des ONG.

L'instauration d'un espace démocratique en 1991 ont permis l'exercice des libertés publiques, d'associations, d'expressions. Ceci a entraîné une croissance numérique des ONG.

Le CCA-ONG vise le renforcement de ses organisations membres (180 ONG membres) pour qu'elles puissent jouer un rôle de premier plan dans les questions de développement du Mali.

Le CCA-ONG veut ainsi renforcer les capacités des membres et contribuer à la professionnalisation des ONG pour qu'elles puissent offrir des services de prestations de qualité.



c) Les associations de développement de base

Ce type d'association s'est créé autour des domaines où l'Etat n'avait pas les ressources ni les capacités d'intervenir, comme dans les domaines du développement rural, de la santé et de l'éducation.

Ces organisations se sont constituées pour faire face à l'absence de services publics, mais elles se sont également formées autour des projets de développement comme interlocuteurs avec la population à la base.

Leur origine remonte dans le cas de l'éducation aux années 60 lorsque les associations des parents d'élèves ont commencé à s'organiser pour faire face aux problèmes du système scolaire.

Dans le domaine de la santé, l'expérience de CSCOM (Centre de santé communautaire) et des ASACO (Association de santé communautaire), unique en Afrique sub saharienne, témoigne d'un système de **partenariat** entre le secteur public (l'Etat) et le secteur privé.

A partir de 1991, il y a émergence d'associations "modernes" des femmes et des jeunes, dirigées par de (jeunes) leaders dynamiques.

Ces acteurs jouent un rôle important sur le plan politique et social, malgré des faiblesses au niveau de leurs capacités institutionnelles.

Bien que ces organisations de développement à la base soient caractérisées par des grandes faiblesses, tant au niveau des capacités institutionnelles que des moyens d'intervention, elles sont un acteur fondamental de la scène politique et sociale malienne. Outre leur capacité d'**innovation**, elles servent de relais entre les populations et les autres organisations de la société civile.

Floridi (2004) estime que le nombre de ces associations est autour de 10'000.

ASACO de Danderosso

Composition : Le bureau (13 membres) et le comité de gestion (5 membres) se réunissent une fois par mois; le conseil d'administration 1 fois par trimestre. De plus, il existe un comité de surveillance. La collaboration avec la mairie est étroite; celle-ci se charge de la construction des locaux. Elle a construit un bloc opératoire (non encore fonctionnel), une salle d'hospitalisation à 9 lits, un logement de médecin, des latrines et un système sanitaire. La mairie assume également le salaire de deux matrones et d'un aide-soignant.



L'ASACO de Danderosso a 780'000 CFA sur son compte courant et 2 millions CFA sur un compte bloqué. Les recettes provenant de la pharmacie sont versées chaque semaine sur le compte courant. Le forage d'un puit et l'achat d'équipement ont pu être financé grâce à ce compte.

Le CSCOM de Danderosso accueille 300-400 patients par mois. Les cas les plus fréquemment traités sont les suivants: paludisme, problèmes des voies respiratoires, diarrhée, accidents (pendant la récolte). Les cas graves sont évacués à Sikasso. Un crédit est accordé à ceux qui ne sont pas en mesure de payer leur traitement. Son remboursement peut s'effectuer après la récolte. Le projet d'une mutuelle n'a pas été abordé.

La grande distance que les patients doivent parcourir pour rejoindre le CSCOM est un problème : près de 3'650 habitants doivent marcher moins de 5 km pour rejoindre leur CSCOM; 3'100 entre 5 et 15 km et 3'790 plus de 15 km.

Les objectifs de l'ASACO de Danderosso sont d'avoir un personnel qualifié et d'améliorer les conditions de santé (baisser le taux de mortalité, augmenter le taux de vaccination).

2.7.2 Typologie des OSC

On peut distinguer quatre grandes catégories « type » d'acteurs opérant au sein de la société civile (selon Floridi et al., 2004):

Le **premier niveau** est composé par les organisations de base (*grass roots organisations*) - coopératives ; organisations socio-économiques; syndicats de paysans; associations féminines, de jeunes, culturelles, sportives; groupements d'intérêt commun, etc. -, constituées en milieu rural et urbain, sous l'initiative d'un groupe de personnes qui s'associent pour proposer des solutions conjointes à des problèmes du contexte local immédiat, défendre leurs droits ou améliorer leurs conditions de vie et d'accès aux services publics (santé, éducation, etc.). Ces organisations, d'une dimension géographique et thématique limitées, sont souvent peu formalisées, et s'autofinancent grâce aux contributions de leurs membres.

Le **deuxième niveau** est composé par les acteurs formellement constitués et avec un niveau avancé de structuration, orientés à la responsabilité sociale, qui travaillent au bénéfice de la population et de ses formes organisationnelles du premier niveau, qu'ils accompagnent. Les ONG de développement, les organisations à but non lucratif d'accompagnement de dynamiques de développement, les associations des droits de l'homme, les organisations syndicales, les entités religieuses, etc. appartiennent à cette typologie.

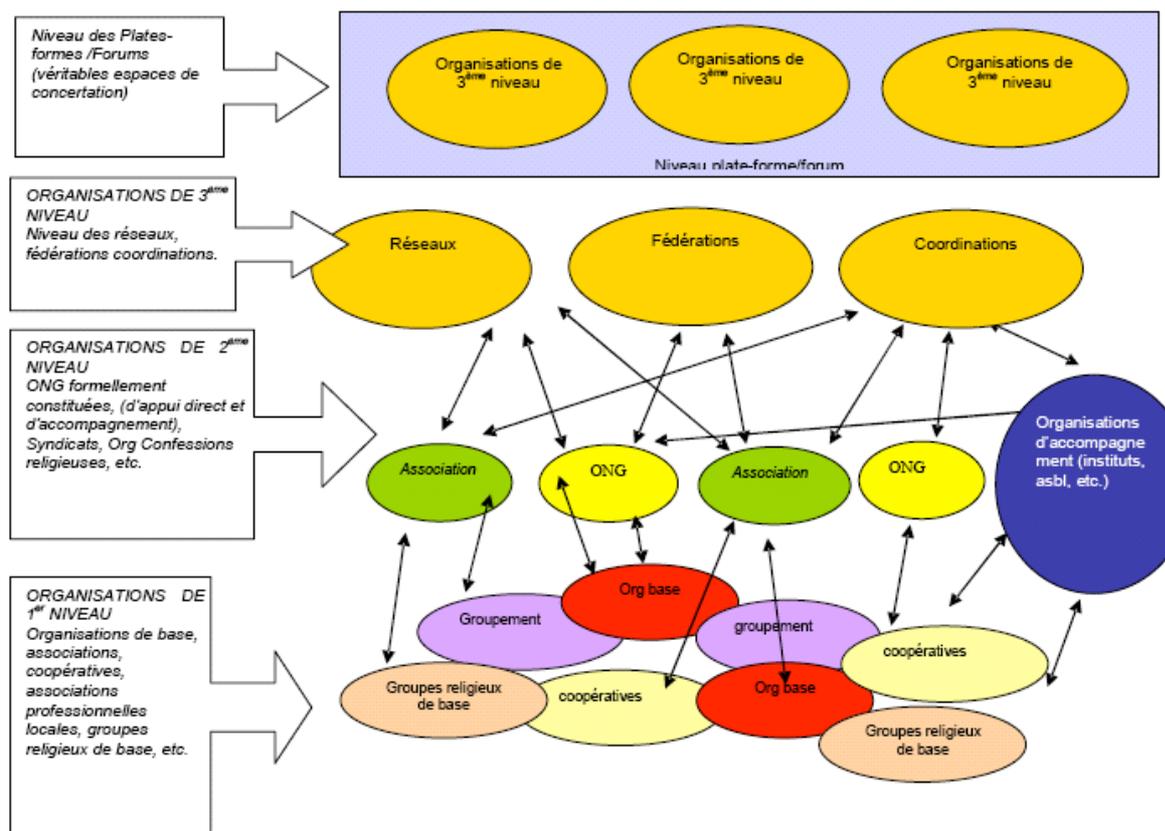
Bien évidemment cette catégorie contient des entités très différentes quant à leurs taille et enracinement dans le territoire. En effet on peut y trouver des ONG de développement agissant au niveau local et une grande organisation nationale comme dans le cas d'une organisation syndicale. Mais au-delà des dimensions ou de l'expansion aux différents

niveaux national, régional ou provincial, et local, ce sont les mêmes principes qui les animent et souvent le même type de fonctionnement, comme par exemple le fait qu'une grande partie de ce niveau perçoit des financements externes.

Le **troisième niveau** est composé par les organisations faïtières – fondamentalement coordinations, fédérations et réseaux - constituées par un collectif d'organisations qui décident de s'associer et collaborer selon une logique thématique et/ou géographique. L'organisation fruit de cette collaboration est souvent conçue comme un espace d'échanges, de communication et concertation entre les organisations membres, ainsi qu'un outil pour la prestation de services aux organisations membres dans des domaines comme le renforcement de capacités, la projection à l'extérieur, la défense des intérêts du collectif, etc.

Les **plates-formes et les espaces de concertation** : conçues comme des véritables espaces de concertation, les plates-formes constituent des organisations faïtières (c'est-à-dire, composées souvent de réseaux, coordinations, etc.) qui se caractérisent par leur degré de souplesse et de perméabilité (la structuration est pratiquement inexistante; souvent il n'existe pas une formalisation de la relation entre les membres). Elles sont créées pour "faire front commun" face à une problématique externe commune; face aux pouvoirs publics, etc.

Figure: Typologie d'acteurs de la Société civile



Source : élaboration M. Floridi et B. Sanz Corella

3. Rôle des Organisations de la Société Civile dans le cadre de la Décentralisation

Le rôle des Organisations de la Société Civile (OSC) dans le processus de la décentralisation sera par la suite discuté en utilisant le cadre d'analyse proposé par Jütting (2005a, Annexe 1).

Tout d'abord le rôle des OSC sera étudié sous l'angle du domaine politique de la décentralisation (engagement pour la décentralisation, cohérence des réformes politiques, participation des OSC dans la vie politique, médias et surveillance et contrôle des OSC). Par la suite le rôle des OSC sera examiné dans le domaine administratif. Dans ce domaine le développement de capacités et les risques quant à la captation du pouvoir par les élites et corruption sont importants.

3.1 Rôle des OSC dans le domaine politique

3.1.1 Engagement politique

Les années 90 étaient caractérisées par un grand enthousiasme et une forte volonté à tous les niveaux pour soutenir la décentralisation. L'arsenal juridique adopté en 1996 l'atteste.

Le cadre législatif de la décentralisation:

- Loi 93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales. Cette loi a rendu active la politique de décentralisation menée par le gouvernement.
- Loi 96-050 sur la constitution et la gestion du domaine des collectivités
- Loi 96-051 déterminant les ressources fiscales des communes
- Loi 96-058 concernant les ressources fiscales du district de Bamako et des communes qui le composent
- Loi 96-059 portant sur la création des communes

Le Mali a opté pour la politique de décentralisation pour lutter contre la pauvreté par la promotion de la démocratie locale et par la participation active des populations dans les processus de décisions au niveau de la gestion des collectivités territoriales.

Cet engagement politique en faveur de la décentralisation est ancré dans le CSLP, approuvé par le Gouvernement en 2002 (et en début 2003 par la BM et FMI). Le CSLP est le document de référence de toutes les discussions sur la politique économique et sociale aujourd'hui. Il définit trois axes stratégiques:

- Assurer le développement gouvernance et la participation (par la décentralisation et la dévolution des services publics)
- Développement humain durable et renforcement de l'accès aux services sociaux de base
- Développement des infrastructures de base et secteurs productifs

Le Gouvernement a adopté un Plan d'actions pour la consolidation de la décentralisation afin d'accélérer le transfert des ressources et des compétences, coordonner et harmoniser les appuis existants en la matière, renforcer les capacités des collectivités de base dans la mobilisation de ressources et le développement du partenariat tout en les appuyant dans la confection d'outils de gestion et de développement local. (CSLP 2002)

Mais depuis quelques années, une certaine résistance, tant au niveau national, que des représentants de l'Etat au niveau régional et local (gouverneur, préfet, sous-préfet) peut être à observer.

La DNCT (2002) constate dans un état des lieux sur la décentralisation – confirmé par nos observations - que les contraintes majeures sont liées :

- aux contestations de découpage et de sièges et des conflits territoriaux entre des communes
- à la difficulté de mobilisation de ressources (lenteur dans l'élaboration et l'exécution des budgets, incivisme fiscal)
- aux lenteurs de transfert de compétences qui sont source de conflits de compétences entre certains organes des CT, d'une part, et entre ceux-ci et les services ou structures classiques de l'Etat, d'autre part
- aux lacunes et/ou insuffisances de certains textes relatifs à la décentralisation.

La DDC (2006) juge que le pouvoir politique est de plus en plus déconnecté des réalités du pays, ce qui aggrave les tensions entre le centre et les périphéries. La mise en œuvre de la décentralisation peine à se concrétiser, et les transferts des compétences et des missions aux collectivités territoriales ne s'accompagnent pas d'un transfert simultané des ressources financières et humaines.

Toutefois, il y a une telle dynamique prometteuse au niveau régional et local que le processus de la décentralisation semble être irréversible au Mali. Le succès des deuxièmes élections communales de mai 2004 – forte participation de la population (43 %) et des partis politiques, le renouvellement très élevé des instances communales et le doublement des élues féminines - témoigne de la stabilité de la démocratie et de l'engagement soutenu pour la décentralisation.

Les études de cas sur terrain – en matière de gestion de ressources naturelles et de santé – illustrent effectivement qu'il y a une dynamique instaurée au niveau de la gestion décentralisée à laquelle participent les collectivités territoriales et la population à la base. Tous les exemples, observés dans la région de Sikasso, témoignent de la participation plus ou moins grande des organisations de la société civile.

3.1.2 Cohérence des réformes politiques

Le Mali a initié diverses réformes dont les plus importantes sont: la décentralisation; la réforme de l'administration publique en vue de sa modernisation et la réforme budgétaire. De façon générale, ces réformes visent le renforcement des capacités de gestion de l'administration, l'accroissement de l'effectivité et l'efficacité des dépenses publiques ainsi que l'augmentation de la transparence à travers la participation des acteurs variés dans les processus de décision. (Dante et al., 2001)

3.1.3 Participation des OSC dans la vie politique

Le concept de "Participation" dans la tradition politique malienne traduit essentiellement les stratégies et moyens visant à amener la population à endosser les politiques du gouvernement. Des textes préparés par le gouvernement sont endossés par les participants (qui sont souvent payés sous forme de per diem pour leur participation) au cours de séminaires ou d'ateliers. La société civile comme telle (et en particulier les ONG) n'est pas un acteur traditionnel sur la scène politique. Le manque de leur légitimité est souvent souligné par les fonctionnaires. (Dante et al., 2001)

Pour atteindre les objectifs au niveau de la réduction de pauvreté, la participation de la société civile à la prise de décision est déclarée stratégique par le gouvernement (République du Mali 2003).

La participation des OSC étant au centre d'intérêt de notre étude, elle sera par la suite illustrée au niveau communal, régional et national. Une attention particulière est donnée aux études de cas avec des expériences en décentralisation en matière de la santé et de la gestion des ressources naturelles.

a) La collaboration entre les communes et les OSC

La législation malienne encourage la participation continue de la société civile au processus décisionnel local en citant un certain nombre de matières dans lesquelles les autorités locales communales sont tenues de prendre l'avis des conseils de villages ou des chefs des quartiers concernés. Il s'agit en général de décisions pouvant affecter directement et la vie des populations dans les espaces concernés. Bien qu'il y ait des pratiques locales différentes, la consultation de la société civile est entrée dans les mœurs et la plupart des maires estiment aujourd'hui qu'il leur est très difficile de mener des actions d'envergure dans un quartier ou un village sans avoir obtenu l'aval des chefs ou des responsables d'associations opérant dans la localité.

L'élaboration des **plans de développement économique et socioculturel** (PDSEC) est faite suivant le guide méthodologique de la DNCT. Les PDSEC, élaborés par les communes et approuvés par la tutelle étatique, sont une condition préalable pour accéder aux financements de l'ANICT. La démarche d'élaboration des PDSEC prévoit l'information des villages et la collecte de leurs besoins. L'intensité et la qualité de la participation des différents acteurs de la commune et village dépendent largement de la volonté et capacité des maires. Selon une enquête de PGP (2005), la participation des populations aux processus de planification a été beaucoup plus forte que par le passé. Beaucoup d'associations ont pu cette fois exprimer leurs besoins. Toutefois, les PDSEC apparaissent toujours comme des listes de nouvelles d'infrastructures qui ne se préoccupent pas assez de l'entretien et du fonctionnement des équipements déjà existants.

Une démarche participative pour élaborer cet outil de planification offre des opportunités uniques pour renforcer la collaboration entre la mairie et les OSC communales, et pour soutenir leur implication dans la vie communale.

Malgré certaines expériences encourageantes, les autorités communales ne sont en général pas encore suffisamment équipées pour assurer la participation réelle de la population de base et des OSC locales dans le processus de planification. Il n'est effectivement pas évident de passer des anciennes habitudes d'un processus centralisé à un processus participatif en répondant, écoutant et incluant les voix de toute la population. L'étendue géographique vaste (avec le grand nombre de villages) de certaines communes et les budgets limités pour financer l'animation de telles démarches sont d'autres contraintes.

Pour ces raisons, la participation effective des OSC dans le processus d'élaboration des plans de développement, l'établissement des budgets et leurs suivi et contrôle sont encore limités à ces jours.

Mairie de Sido, Cercle de Bougouni, Sikasso

Le maire de Sido donne une importance particulière à la participation des villages et leur population. Inspiré de l'Espace d'interpellation national, il a initié un processus similaire au niveau de la commune avec l'appui du PAAD. La **radio** étant très populaire, elle est utilisée pour la diffusion des informations. Entre autres, le maire informe de la situation financière au niveau des communes: impôts collectés et leurs utilisations. Par la suite, les auditeurs peuvent poser des questions à ce sujet. Comme il ne s'agit pas de transmissions directes, il peut être décidé à l'avance, ce qui est d'intérêt général et mérite d'être diffusé.



Une **restitution** des activités qui ont été réalisées a lieu au niveau des villages. Des thèmes spécifiques comme l'éducation, la santé, l'environnement sont évoqués. Les associations, les groupements, les coopératives y prennent part. La parole est donnée aussi bien aux représentants des groupes sociaux qu'aux particuliers. Les CCC peuvent jouer le rôle de modérateur. On compte 90-100 participants par session.

L'**intercommunalité**⁹ est une coopération entre communes et veut répondre à des préoccupations importantes de la décentralisation qui sont liées à la recherche des voies et moyens de rendre les collectivités territoriales fonctionnelles, de les doter en ressources suffisantes et d'impulser une dynamique de développement local. Elle est donc une initiative pour gérer d'affaires d'intérêt intercommunal, fondés sur leur libre volonté d'élaborer des projets communs de développement en cherchant à rentabiliser les investissements et des équipements.

Les enjeux suivants se posent concernant l'intercommunalité :

- La définition de la cohabitation et l'articulation entre la structure de coopération intercommunale avec les collectivités cercles et régions.
- La problématique de la démocratie intercommunale reste posée devant la légitimité des décisions de la structure intercommunale composée seulement de délégués des communes, d'une part, et l'autonomie des délégués intercommunaux vis-à-vis de leurs communes d'origine et des populations, d'autre part. L'organisation du recueil des idées et besoins des organisations locales de base constitue un défi particulier.
- Il y a lieu de compléter le cadre juridique - actuellement très incomplet - en ce qui concerne l'intercommunalité car il y aura un développement croissant des organisations intercommunales au Mali à moyen terme.

⁹ Source: Dicko, 2001



L'origine de l'**intercommunalité de Noupangagnon** repose sur l'initiative de quatre maires des communes de l'ex-arrondissement de Klela pour sécuriser les acquis en matière de gestion de ressources naturelles (schéma d'aménagement pastoral). Cette intercommunalité était donc initiée pour gérer des ressources dépassant les compétences d'une seule commune.

Dès le début, les premiers comités de gestion ont accordé une importance primordiale sur la bonne information et la consultation des OSC locales et la population de base. Ainsi tous les maires assistent à des sessions d'information qui se tiennent régulièrement et à tour de rôle dans les communes membres. En moyenne, il y a 160 personnes qui assistent à ces sessions.

Les thèmes actuels traités au niveau de l'intercommunalité concernent la construction des pistes, l'aménagement des bas-fonds et mares, et la gestion des forêts.

L'échange avec des maires de l'intercommunalité de Noupangagnon nous a montré que la participation des OSC dans la gestion de cette initiative de coopération reste encore limitée. Pourtant, il y a lieu d'exploiter le potentiel que pourrait jouer les OSC pour soutenir l'intercommunalité, par exemple à travers des échanges d'expériences, la participation au processus de planification ou à des commissions thématiques intercommunales, ou par leur participation plus intensive au niveau de la recherche des modes de gestion concertée des ressources naturelles.

Schéma d'aménagement pastoral avec des plans de gestion et des conventions locales

Devant la multiplication des conflits liés à l'occupation de l'espace et à la dégradation des ressources naturelles dans la région de Sikasso, il y a depuis la fin des années 90 plusieurs initiatives pour rechercher des solutions durables. Dans ce cadre l'élaboration des schémas d'aménagement pastoral à l'échelle du cercle - mais reposant sur des plans de gestion et des **conventions locales** au niveau local – a émergé comme voie prometteuse.

Djirée et Dicko (2006) ont fait un état des lieux et perspectives sur les **conventions locales** dans le contexte de la décentralisation au Mali. Ces conventions désignent les différents accords entre divers acteurs en matière de GRN. Elles ont des objectifs divers allant de la conservation des ressources à travers la réglementation concertée de leur accès et de leur exploitation à la gestion des conflits découlant de la forte compétition pour leur contrôle. Les auteurs démontrent les fortes potentialités de ces conventions, mais qui sont encore en émergence.

Elles offrent une potentialité de l'approfondissement du processus de décentralisation et de la gouvernance à travers l'émergence et la responsabilisation d'une société civile rurale. A travers des conventions locales, les populations et les collectivités sont en mesure d'engager des dynamiques de coopération et de concertation susceptibles d'assurer une meilleure gestion des ressources naturelles.

Le processus d'élaboration de schéma pastoral, dans lequel sont engagés les acteurs locaux, met en lumière les interactions entre divers acteurs intervenant dans le développement local : collectivités territoriales de niveaux différents (mise en application du principe de subsidiarité), organisations socioprofessionnelles, ONG, administration et services techniques de l'Etat.

L'expérience du cercle de Yorosso, initiée par la coopérative des éleveurs et appuyée par GDRN,¹⁰ sert comme "best practice" et maintenant étendue et répliquée dans la région de Sikasso.



Réunion de concertation pour élaborer un schéma d'aménagement pastoral entre les acteurs locaux de la commune de Danderosse et ceux du cercle de Sikasso. L'animateur est un éleveur de Yorosso



Une piste de transhumance du schéma d'aménagement du cercle de Kadiolo. Commune de Diou

Il s'agit d'un processus de concertation délocalisée (par zones géographiques) permettant de déterminer des réglementations de gestion des ressources pastorales par groupe de communes (identification de pistes de transhumance, fixation de la largeur des pistes secondaires et des distances réglementaires entre les champs et les points d'abreuvement, choix des sites de parcs pour la stabulation, la vaccination et le marché à bétail, etc...) et de parvenir à des éléments de synthèse sur un parcours pastoral entre différents groupes de communes et d'utilisateurs des ressources.

L'ensemble de ces résultats est validé au cours d'un forum des acteurs organisés. Il s'agit donc des concertations entre les CT et les OSC. Chaque collectivité territoriale (les communes et le conseil de cercle) est tenue de prendre les mesures réglementaires nécessaires à l'application du schéma pastoral à l'échelle de son ressort territorial, d'une part et, d'autre part, à mettre en cohérence les activités de son plan de développement avec les programmes et actions arrêtés dans le cadre de la réalisation du schéma pastoral.

Dans le cas de Yorosso, le suivi des activités du schéma pastoral est assuré par un «cadre de concertations» composé du Préfet, du Président du Conseil de Cercle, des responsables des services techniques, des maires des communes ainsi que de Jèkasy (le programme qui a remplacé GDRN).

Participation des OSC dans la Santé

Suite au transfert de certaines compétences du Ministère de la santé aux collectivités territoriales (KIT/SNV 2006), il y a une présence plus active des acteurs locaux (CT et ASACO) dans la prise de décision autour de la santé publique. Ceci représente une opportunité pour une meilleure prise en compte entre les utilisateurs et services sanitaires, ce qui pourrait entraîner une amélioration de la qualité de soins.

¹⁰ Projet Gestion Durable des Ressources Naturelles dans la région de Sikasso (1995 – 2001) sur financement de la Coopération Suisse au Mali.

Néanmoins, un obstacle à une telle réalisation peut résider dans une absence des ressources humaines et des capacités techniques, soit parce qu'elles n'existent pas sur place, soit parce qu'elles n'ont pas été transférées du centre. Pour une collaboration efficace entre le Ministère de la santé, les collectivités territoriales et les organisations de la société civile, certaines adaptations selon KIT/SNV sont indispensables, à savoir :

- Etablir une base de confiance et des relations de travail efficaces entre les différents partenaires en acceptant que certaines compétences soient transférées
- S'efforcer que tous les partenaires aient le même niveau d'information, en particulier sur la décentralisation, ses institutions, ses responsabilités, les méthodes de travail, les activités sur le terrain et la politique de santé
- Créer un cadre de concertation pour permettre aux partenaires de s'échanger et de négocier
- Encourager la responsabilisation vers la base, pour donner plus d'importance à la population.

Comparé aux autres régions du pays, celui de Sikasso est en avance dans le domaine de la santé. La région a profité d'un nombre de programmes de la coopération au développement, notamment par la DDC.

Au cours de cette étude exploratoire, différents acteurs ont été consultés pour présenter leur appréciation des effets de la décentralisation dans le domaine de la santé.

Voici un nombre de constatations qui mérite d'être mis en évidence:

- L'utilisation adéquate des services de santé est handicapée par la pauvreté de la population. Vu la situation financière précaire des familles à revenus modestes, elles ont souvent des difficultés à recourir aux traitements nécessaires, par exemple pendant la saison des pluies quand les cas de paludisme sont fréquents. La fréquentation faible des centres explique que 50 % des ASACO sont déficitaires.
- La collaboration entre mairie, ASACO et CSCOM n'est pas sans difficulté. Une des raisons majeures réside dans le fait que les protagonistes ne sont pas suffisamment instruits sur leurs rôles et leurs responsabilités, en particulier, quand il s'agit de décisions financières. Néanmoins, un maire avec qui un entretien a eu lieu a remarqué que les maires qui se sont engagés dans le domaine de la santé ont été réélus dans la plupart des cas.
- La collaboration entre la mairie et une ASACO¹¹ en ce qui concerne l'engagement et la gestion du personnel est essentielle pour la réussite d'un système local de santé. Le personnel assure la bonne qualité des services, créant ainsi la confiance de la population pour utiliser les services de santé.

¹¹ Au cours de cette étude sur terrain, des informations ont été recueillies auprès des ASACO de Danderosso (10 villages), de Zantigulu (10 villages), et de Kadiolo (18 villages).

Mutuelle de Santé

Les prix des services de santé, qui ont été fixés officiellement, sont jugés trop élevés¹². Pour faire face à ces difficultés, l'expérience de la Fondation Novartis dans le cadre de son "Projet Intégré de Santé et d'Activités Mutualistes – PISAM" apporte des solutions intéressantes. Le projet est situé dans la commune de Cinzana, à l'ouest de Ségou. Le but était d'augmenter la fréquentation des CSCOM par une grande partie de la population avec l'affiliation à une mutuelle. Pour plus de détail, voir l'article d'Alexander Schulze (2006): "Eigenverantwortung aufbauen – Utopisch oder möglich ?", Bulletin Nr. 99 de Medicus Mundi Schweiz.

Aidemet

L'ONG Aidemet s'engage dans le cercle de Kadiolo. Son objectif général est de développer la collaboration et les échanges sur la valorisation des ressources de la médecine traditionnelle. Les priorités des thérapeutes traditionnels sont les suivantes :

- renforcement de leur association
- protection des plantes médicinales (qui risquent de disparaître)
- collaboration avec la médecine moderne (pour une reconnaissance des savoirs traditionnels).

L'ONG encourage la création d'un espace communal afin de permettre une collaboration entre la mairie, les centres de santé et les thérapeutes. En créant un cadre de collaboration entre les différents agents de santé (moderne aussi bien que traditionnelle), le traitement d'un plus grand nombre de patients pourrait en résulter.



Pointe de vente des médicaments traditionnels, Kadiolo

b) La participation des OSC au niveau régional

Depuis le démarrage de décentralisation, il y a des dynamiques très prometteuses dans le cadre du renforcement de l'économie au niveau régional.

L'expérience de la région de Sikasso s'articule autour de l'**Assemblée Régionale** qui joue un rôle catalyseur pour la promotion des filières stratégiques à travers une démarche de concertation entre tous les acteurs publics et privés de la région, ainsi que des collectivités de niveau inférieur.

¹² Prix des tickets de santé: Pour une Consultation curative: 500 CFA et 1'000 CFA pour les membres hors aire ; pour une Consultation curative accouchement (ACC) : 1'000 CFA et 2'000 CFA pour une consultation à domicile ; pour une Consultation prénatale: 1'000 CFA. De plus, la présence de marchands ambulants de médicaments est mentionnée comme diminuant l'achat de médicaments aux CSCOM.

Assemblée Régionale de Sikasso

L'Assemblée Régionale - une collectivité inédite dans l'expérience malienne de décentralisation - a une mission de mise en cohérence des politiques de développement régional et local.

Son conseil régional est composé de 24 représentants dont un président et deux vice-présidents.

Dès son entrée en fonction en 1999, l'Assemblée Régionale de Sikasso a bénéficié de l'appui

institutionnel de la DDC. Dans ce cadre elle a été accompagnée pour mettre en oeuvre ses actions prioritaires que sont :

- l'élaboration d'une politique de promotion des filières avec l'appui à la structuration des organisations paysannes
- la définition des conditions pour la mise en place d'un schéma d'aménagement du territoire.

Cette intervention auprès de l'Assemblée Régionale consolide les appuis déjà en cours dans les 7 cercles de la région dans les divers secteurs de la décentralisation, de la santé ou du développement rural.

Le travail avec les filières permet de renforcer les capacités des membres de l'assemblée.

Le renforcement des organisations paysannes



Les 9 filières économiques¹³ prometteuses de la Région ont été identifiées par un processus participatif en consolidant les PDSEC des communes et des cercles. La démarche mise en place repose sur:

- Le diagnostic régional se basant au début sur l'organisation des ateliers au niveau des cercles avec participation des maires, des services administratifs et techniques, des associations et ONG et des bureaux d'études
- La conduite des études filières prioritaires (estimation de l'impact sur la population, identification des points forts et faibles)
- La préparation de synthèses des informations et des données recueillies
- Les restitutions (aux cercles et communes) sous forme d'ateliers
- La délibération par l'Assemblée Régionale.

Pour chaque filière un plan d'actions est ensuite élaboré. Ces plans retiennent aussi l'appui à la structuration des organisations paysannes, articulé autour des filières choisies. Sur la base des projets identifiés, des financements sont demandés auprès de l'ANICT et/ou auprès des PTF. Dans le cas de Sikasso, la Suisse donne un appui consistant.

Ces expériences de Sikasso reposent sur une implication intensive des OSC à tous les niveaux. Dans les étapes de diagnostics, les OSC participent dans les ateliers d'échange et dans la conduite des études. Dans l'élaboration et l'exécution des activités les organisations paysannes sont fortement sollicitées.

C'est encourageant d'observer qu'il y a des OSC très actives, particulièrement l'Union du Bétail et de la viande qui assure un lien avec leurs associations membres des cercles et communes.

Des difficultés sont liées au rôle de l'Assemblée comme facilitateur n'ayant pas une responsabilité directe de l'exécution des projets. Un autre problème est une tendance de captage, observée chez certains bureaux d'étude ou ONG nationales quand il s'agit de conduire des études ou projets.

¹³ maïs, mangue, banane, bois, karité, bétail, pommes de terre, miel, néré

Pour le financement des secteurs comme la santé et l'éducation, le développement des activités rurales est de la plus grande importance. Néanmoins, la baisse des cours sur le marché mondial du coton, le manque d'organisation de certaines filières et la crise ivoirienne ont des répercussions négatives sur l'économie de la région.

Dialogue politiques par des OSC

L'Assemblée régionale offre aux OSC également un espace pour le dialogue politique. Par exemple l'Assemblée vient d'organiser un **Espace Citoyen d'Interpellation Démocratique** (ECID) sur les Organismes Génétiquement Modifiés (OGM) et l'Avenir de l'Agriculture du Mali Sikasso, le 25-29 janvier 2006.

Grâce aux OSC de la mouvance paysanne, il y a un dialogue politique dynamique en ce qui concerne le développement du secteur agricole. Les acteurs les plus importants sont les membres de l'AOPP régionale de Sikasso (c.f. 2.6) et le comité régionale de concertation des ruraux (CRCR).

Ainsi ces deux associations ont été actives pour des questions telles que:

- Participation à l'élaboration des propositions quant à la gestion des ressources naturelles dans le cadre de consultation de la DNCN (début des années 2000)
- Analyse du cadre juridique des organisations paysannes (en 2002)
- Participation à la concertation de la nouvelle Loi d'orientation agricole (en 2006 : définition des textes d'application) et sur la politique de production de semences au Mali.
- Consultation de la Loi sur les Coopératives

Ces échanges et concertations sont normalement organisés dans des ateliers du cercle et au niveau de la région de Sikasso. Le financement de ces événements est souvent assuré par des PTF qui appuient des dynamiques locales en développement rural.

Par le fait que ces deux associations sont également membres des organisations faïtières au niveau national, elles arrivent à adresser les recommandations au niveau national.

c) La participation des OSC au niveau national

Au niveau national, la concertation entre acteurs étatiques et ceux de la société civile est assurée par des rencontres au niveau des plates-formes d'échanges (c.f. 2.6.2) ou encore dans des groupes pivots sectoriels (e.g. groupe pivot santé population). Les intérêts des OSC régionales et nationales sont représentés par plusieurs organisations faïtières (CCA-ONG, CNSC, CAFO, AOPP, FECONG, etc.)¹⁴.

Le site web "Initiatives Mali Gateway"¹⁵ constitue un espace excellent pour résumer des informations sur les divers dynamiques de développement au Mali. C'est une "fenêtre ouverte sur le dynamisme de la société malienne; c'est aussi un outil de communication entre les acteurs locaux et leurs partenaires au développement." En fait, ce site est alimenté par des partenaires diversifiés: des organisations faïtières de la société civile malienne et du gouvernement du Mali. Ce site exprime la volonté d'une meilleure concertation et d'échange d'information transparente entre les OSC et les acteurs étatiques.

Cette concertation croissante entre les divers acteurs maliens peut être illustrée avec le processus de définition et la mise en œuvre du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP). La préparation du premier CSLP 2002 – 2006 était une condition des institutions financières internationales pour obtenir l'allégement des dettes dans le cadre de l'Initiative "Heavily Indebted Poor Countries" (HIPC). Malgré la volonté déclarée du gouvernement malien de mettre en place un processus participatif - en associant des acteurs

¹⁴ voir leur présentation par Floridi (2004)

¹⁵ <http://initiatives.net.ml/sommaire.php3>

étatiques et associatifs - pour son élaboration dans les régions, il n'y a pas eu une réelle concertation en dehors de la capitale jusqu'au mois de juillet 2001 (Dante et al., 2001). Seul le CCA-ONG a pu organiser une certaine consultation auprès de ses organisations membres. Par ce fait, le premier CSLP est mal connu sur terrain et sert aujourd'hui seulement comme outil de référence pour définir les programmes de développement dans les régions.

Malgré la faible participation des OSC dans le processus de d'élaboration du premier CSLP, les OSC ne le rejettent pas, mais demande à:

- avoir un débat public sur les questions de lutte contre la pauvreté
- ce que les organisations de développement de base, les élus et des représentants de la société civile soient associés dans la conception de tels documents
- définir des mécanismes simples et des stratégies pour la réalisation, le monitoring et l'évaluation du CSLP. (Dante et al., 2001)

Les organisations de la société civile malienne sont conscientes que les actions de lutte contre la pauvreté ne peuvent être exclusivement laissées aux politiques, aux administrateurs et aux privés. D'où l'implication des organisations faitières de la société civile dans l'élaboration de la 2e génération du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP). (Afribone)

La participation plus intense de la société civile est d'ailleurs appuyée par le "Projet de dynamisation de la participation de la société civile au processus du CSLP 2007-2011" (Ambassade Néerlandaise).

3.1.4 Médias

Le Mali est considéré comme ayant un espace libre pour les médias. En ce qui concerne la presse écrite, on dénombre une quarantaine de titres. Il est à noter que les associations professionnelles de presse et la tenue régulière des "Journées de l'information et de communication" tous les deux ans, ont amené le législateur malien à dépénaliser les soi-disant délits de presse au Mali.

C'est surtout la radio qui joue un rôle important dans la diffusion de l'information. Elle appuie le processus de décentralisation dont une des plus grandes faiblesses est dans la compréhension, l'appropriation et l'application des textes par les élus locaux et la population. Chaque population est informée dans sa propre langue et les radios lui donnent l'opportunité de s'exprimer. Les programmes reflètent les préoccupations locales. Que ce soit des questions de santé, de protection de l'environnement, de gestion de la collectivité locale, les radios communautaires ont permis une implication plus dynamique de la part de la population. Outre, la station de radio nationale avec ses branches régionales et les radios internationales, il existe actuellement près de 110 stations de radio indépendantes.

Radio Banimonotié de Bougouni¹⁶ (Région de Sikasso)

A l'origine

Chaque jour, les animateurs et les amis fans club de la radio ont l'habitude de se retrouver "grin" pour échanger et discuter sur des questions d'actualité et des thèmes se rapportant au développement ou à leur localité. Un jour, au cours d'un échange sur la démocratie au Mali, les interlocuteurs ont souligné la non maîtrise des textes de loi au Mali et les aspects de la décentralisation par les communautés rurales. Les communautés rurales sont identifiées comme étant les principales sources électorales des partis politiques au Mali.

De ce point de vue, il est apparu nécessaire pour les animateurs de trouver un moyen par lequel les communautés rurales de Bougouni seront informées et sensibilisées sur:

¹⁶ http://initiatives.net/ml/auteur.php3?id_auteur=26

- les textes de loi et la Constitution du Mali
- le processus de la décentralisation au Mali
- les droits et devoirs de la communauté.

La diffusion des informations sur les lois fondamentales et la décentralisation permettent de contribuer à la maîtrise des textes au Mali, ainsi que des droits et devoirs des citoyens envers l'Etat et de l'Etat envers les citoyens.

Au cours de l'émission "Bonjour Bougouni, bonjour le monde", les textes sont diffusés en langue française et en Bamanan dans le but de toucher le maximum de personnes.

3.1.5 Surveillance et contrôle des OSC (ONG)

Les ONG apparues récemment sont souvent le fait d'une reconversion dans ce secteur de jeunes diplômés sans emploi. On peut noter également une similitude des actions proposées par ces ONG: développement de la production agricole et élevage, sensibilisation sur différents sujets à la mode. Il ne serait pas erroné de dire que le motif principal de la création d'ONG est d'ordre pécuniaire. En effet, la majorité des ONG nationales récemment apparues dépend largement des financements accordés par les donateurs aux projets, pour assurer le fonctionnement et notamment le paiement des salaires. De nombreuses ONG essaient de multiplier des financements sûrs avec des projets de dimension modeste, dans le but d'exister. Une méfiance se constate à l'encontre de ces ONG en ce qui concerne les capacités à gérer correctement les ressources humaines et financières concentrées sur un projet. Toutefois, une nuance mérite d'être apportée: même si le motif de création est d'ordre pécuniaire, c'est beaucoup plus le manque de professionnalisme qui est souligné par les bailleurs de fonds, plus particulièrement dans le cas des ONG créées par les jeunes diplômés. Il est à noter qu'un certain nombre d'ONG n'a aucun impact sur le milieu rural – même avec un financement important. Ces ONG abusent leur statut pour achat exonéré des véhicules ou ciment pour des fins privés.

Il existe de grandes divergences d'approche entre le Ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités locales représenté à travers la Cellule d'appui au développement de base (CADB) et les ONG, concernant le rôle de l'administration. Les ONG critiquent les nouvelles dispositions que la CADB compte mettre en œuvre. D'après elles, le processus de concertations engagé par la CADB n'est pas participatif. Il est, de leur point de vue, tout au plus consultatif, c'est-à-dire sans obligation pour elle de prendre en compte les observations des ONG. Outre ces aspects formels, les ONG sont en désaccord avec la CADB sur le contenu de textes dont l'application est annoncée pour bientôt. A l'avenir, il faudra s'y conformer pour pouvoir signer un accord-cadre avec le gouvernement. Les ONG estiment que ces nouvelles dispositions ne feront que leur compliquer la tâche et rendre leurs interventions plus difficiles.

La Cellule d'Appui au Développement à la Base (CADB), créée en 1990, est chargée :

- d'orienter, coordonner et évaluer les actions des partenaires au développement à la base en particulier les Organisations Non Gouvernementales (ONG) ;
- d'assurer les liaisons entre les Départements ministériels, les Institutions et les Organismes donateurs et les Organisations Non Gouvernementales ;
- de collecter les informations utiles à l'évaluation des besoins d'assistance aux populations sinistrées
- de préparer et de suivre l'exécution des actions d'urgence et de réhabilitation.

La Cellule est rattachée au Cabinet du Ministre chargé de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales.

La CADB reconnaît le rôle important que jouent les ONG. Mais, le problème, d'après elle, est ailleurs. Les nouvelles dispositions que la CADB est en train de prendre, visent à clarifier le

rôle des ONG et à faire une distinction entre les ONG réellement opérationnelles et celles qui font de la figuration sur le terrain. Avec les nouveaux textes, une ONG ne peut s'installer qu'avec l'accord du département, du maire de la localité et des populations. L'accord cadre qui lie le gouvernement aux ONG datant de 1978, la CADB est d'avis qu'il faut de nouveaux textes qui prennent en compte le contexte né avec la décentralisation. Il est donc normal que le maire et les habitants d'une commune soient informés de la présence et des actions d'une ONG qui veut s'installer et mener des actions dans leur circonscription, ainsi que de ses conditions d'intervention et d'exécution. Il est aussi important que les ONG qui bénéficient d'exonération soient suivies dans leurs actions. Déjà aux termes des textes en vigueur, elles doivent déposer un rapport à la date du 31 janvier de chaque année sur leurs activités. Sur les 2000 ONG répertoriés, seules 400 sont en règle avec les textes aujourd'hui.

Néanmoins, chacune des deux parties se dit disposée au dialogue.

3.2 Rôle des OSC dans le domaine administratif

3.2.1 Développement de capacités

Il y a un consensus entre acteurs de l'Etat et des OSC - confirmé dans nos entretiens - que les ONG ont des capacités techniques limitées pour participer professionnellement dans les processus de définitions politiques. (Dante et al., 2001)

Le gouvernement malien déclare dans le CSLP que des progrès en matière de développement des capacités restent à accomplir "en recherchant le renforcement des ressources humaines des représentants de la société civile déjà existants, notamment en matière de capacité d'analyse et de réflexion sur les politiques sectorielles et macro-économiques. Ce domaine a été reconnu par les ONG comme prioritaire pour optimiser leur participation au dialogue sur les politiques à mener".

A ce point, il nous est difficile de répondre à la question si le gouvernement central investit suffisamment dans la formation des capacités et/ou dans le support financier des OSC. Il y a un dispositif d'appui technique mis en place dans le cadre de la décentralisation à travers les Centres de conseils communaux, mais les CCC focalisent leur travail surtout au bénéfice des élus.

Cette question est justifiée parce qu'on a besoin des investissements lourds et des coûts élevés dans les efforts de développement de capacités au début de la décentralisation. (Olowu, 2001)

3.2.2 Captation du pouvoir par les élites et corruption

a) Captation de pouvoir par les élites

En décentralisant le pouvoir, il y a toujours des risques de capture de pouvoir par des élites locales au détriment de la population vulnérable comme les femmes ou des groupes marginaux. Seules des structures de gouvernance locales responsables et promouvant la participation effective et la transparence peuvent empêcher la captation du pouvoir par les élites locales. (Dante 2001)

Lors des visites et entretiens au terrain, nous avons réalisé que ce problème de capture de pouvoir est réel. Des tels phénomènes ont été identifiés à trois niveaux:

- accumulation de pouvoir par des maires qui dominent les autres membres du conseil et/ou organisations de la société civile (citation d'un maire: "c'est moi qui suis mieux informé que les associations")
- direction des associations dans les mains d'une minorité qui ne rend pas toujours compte
- dirigeants des unions faïtières sans représentation de la base, donc sans grande légitimité.

b) Lutte contre la corruption

Selon le rapport 2003 sur l'indice de perception de la corruption de Transparency International, le Mali est classé au 78^{ème} rang de la corruption sur 133 pays classés avec un indice de 3/10¹⁷.

Selon la Cellule CSLP (2005), le département de la justice à travers le PRODEJ a pris des mesures importantes pour renforcer la transparence dans le traitement des affaires, développer les capacités et les aptitudes des OSC, et renforcer les structures de contrôle.

Une commission chargée du suivi des directives relatives à la lutte contre la corruption ainsi que les mesures contre les crimes économiques a été créée en 2003. La plupart des 30 membres composant cette commission représentent le secteur public, alors que seulement trois ou quatre émanent de la société civile¹⁸. Cette commission élabore des recommandations concrètes pour limiter les opportunités de corruption, pour appliquer des sanctions et pour garantir une meilleure transparence des transactions publiques. Le rejet de certaines de ces recommandations et la non-exécution des mesures urgentes déjà approuvées constituent autant d'indicateurs du manque de volonté politique vis-à-vis du programme de lutte contre la corruption. (Transparence Internationale 2004). Toutefois, le Mali est considéré par la Banque Mondiale comme un bon exemple pour diminuer la corruption

3.3 Rôle de la coopération dans le processus de décentralisation

Le Mali reçoit chaque année des apports d'aide publique au développement (APD) d'un niveau significatif en proportion de son PIB. Ainsi, entre 1993 et 2002 l'APD reçue par le Mali a représenté, en moyenne annuelle, environ 10 % de son Produit Intérieur Brut (PIB), avec un pic de 11,7 % observé en 1994 pour faire face au choc de la dévaluation de 50 % du franc CFA.

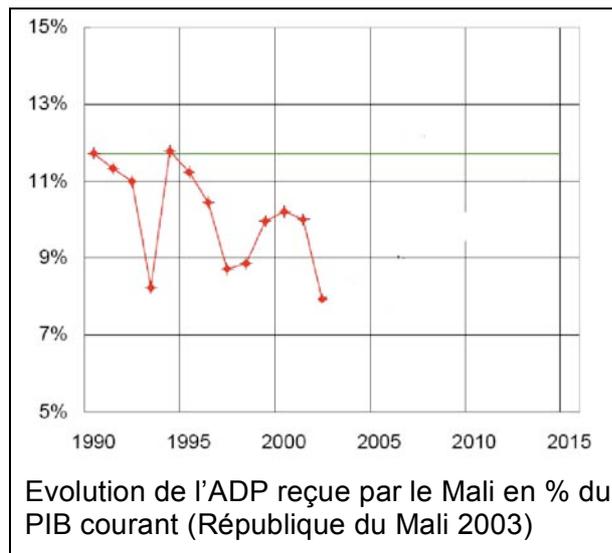
La coordination entre bailleurs de fonds s'améliore peu à peu, et le Gouvernement malien y est plus impliqué depuis l'adoption, en mai 2002, de son Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP).

Les bailleurs de fonds soutiennent la mise en œuvre du CSLP, dont les objectifs sont alignés sur les objectifs de développement pour le Millénaire (ODM)¹⁹ et dont une priorité stratégique est l'appui à la décentralisation (voir 3.1.1). Ainsi, la table ronde des bailleurs a adopté au mois de mars 2004 un engagement financier d'appui au CSLP de \$ 2.4 Milliard. L'Union Européenne est d'ailleurs le bailleur le plus important.

¹⁷ 10 étant la perception d'une absence de corruption et moins de 2 la perception d'une corruption endémique

¹⁸ Le comité se réfère au Comité *ad hoc* de réflexion sur les recommandations de la Banque mondiale relatives au renforcement du programme anti-corruption au Mali (www.justicemali.org/divers197.htm)

¹⁹ <http://web.worldbank.org/mali>



Les efforts dans l'application et la mise en oeuvre des réformes axées sur la réduction de la pauvreté, ont permis au Mali de bénéficier de l'attention constante de la Communauté internationale, malgré la tendance à la baisse constatée ces dernières années, de l'aide publique au développement (APD) aussi bien bilatérale que multilatérale. (voir aussi ADP par personne en Annexe 5.

Depuis la finalisation du CSLP en 2002, il y a des changements significatifs au niveau de la coordination entre bailleurs ce qui prouve les évaluations conjointes des secteurs éducation, décentralisation et gestion publique des finances, secteurs qui sont en relation directe avec la mise en oeuvre du CSLP²⁰.

L'appui aux deux programmes sectoriels PRODESS en santé et PRODEC en éducation démontre également l'effort des bailleurs à participer activement en planification et mise en oeuvre des secteurs sociaux prioritaires.

La décentralisation jouit alors une attention particulière des Partenaires Techniques et Financiers qui ont renforcé leurs échanges d'informations et leur coopération dans ce secteur.

Au cours de l'étude de terrain, une attention particulière a été apportée aux organisations appuyant la décentralisation et les organisations de la société civile. Voici trois exemples ayant des approches intéressantes:

PGP (Programme de Gouvernance Partagée)

Le but de ce programme, financé par l'USAID, est le renforcement des compétences des membres d'associations en offrant une opportunité d'apprentissage par l'expérience prenant en compte les fondamentaux de la gestion de l'entreprise. Le programme s'engage actuellement dans 250 communes et dans des institutions nationales comme l'Assemblée Nationale et le Haut Conseil des Collectivités Territoriales. Le programme de coopération est mis en oeuvre avec les ONG Save the Children et CARE. Dans chaque commune le Programme signe avec le conseil communal un contrat de coopération.

Le PGP appuie des formations en planification budgétaire, en gestion des ressources financières, et dans la gestion d'une association à titre d'exemples. Il est intéressant de noter qu'aucun appui financier direct n'est effectué par le Programme, ce qui devrait augmenter l'appropriation des propositions avancées.

SNV (Organisation Néerlandaise de Coopération)

Cette organisation vise le développement des capacités propres des organisations nationales et le renforcement de leurs relations de travail avec leurs partenaires à tous les niveaux“.

²⁰ <http://www.aidharmonization.org>

Le SNV s'engage en différents domaines dans le processus de décentralisation:

- Gouvernance locale réactive et responsable
- Services de base et le développement économique local par des actions conjointes
- Accès des pauvres au secteur économique
- Gestion des ressources naturelles
- Equité sociale, interculturelle et de genre

SNV a signé des contrats de partenaire avec des acteurs tels que:

- 40 organisations de la société civile (organisations paysannes, associations, ONG et leurs structures de coordination)
- 60 collectivités territoriales avec des organes élus
- 15 Organisations Gouvernementales: MATCL, DNCT, CCN, les Directions Nationales et Régionales de la Santé et du Développement Social
- CCC dans 5 cercles.

Il faut aussi mentionner que SNV est très active en publiant des documents sur les expériences et guide pratique par rapport à la décentralisation au Mali²¹.

DDC (Direction du Développement et de la Coopération)²²

Le Mali est un pays prioritaire pour l'aide suisse au développement depuis 1977. La DDC y est représentée par un Bureau de Coopération.

La Suisse accompagne les efforts de ce pays en concentrant son aide dans la région sud (région de Sikasso), ainsi que sur plusieurs pôles géographiques de développement.

Les champs d'activités sont: Economie locale, Santé et Education.

Dans le cadre de la mise en oeuvre de son programme, la Coopération Suisse collabore avec:

- L'Etat, soit au niveau central (Ministères publics: Santé, Artisanat et Industrie, Développement rural & Eau, Environnement, Mission de Décentralisation, Education), soit au niveau déconcentré (structures techniques régionales et locales)
- Les collectivités territoriales décentralisées (Assemblée Régionale, Conseil de Cercle, Commune)
- Des associations, organisations socioprofessionnelles, ONG et bureaux de consultants locaux
- Diverses ONG et instituts suisses (Helvetas, Swisscontact, Intercoopération, IUED).

Pour cette organisation également, l'"accompagnement" et le "renforcement" sont des approches clés, comme le montrent clairement ses principes généraux:

1. Renforcer l'appui à la maîtrise d'ouvrage locale en vue de permettre aux communautés de base ou aux collectivités locales de participer pleinement au processus de développement et de s'affirmer comme partenaires responsables dans les divers espaces de décisions,
2. Accompagner par une transformation et une adaptation, l'évolution des capacités institutionnelles au niveau local, régional et national, notamment dans le contexte de la décentralisation et des équilibres macro-économiques.

²¹ <http://w3.snmali.org/publications/publications.html>

²² <http://www.ddc-mali.org.ml/>

De plus, le renforcement des capacités est souligné pour permettre aux organisations et institutions de participer pleinement et d'une manière responsable aux processus de développement, en particulier dans le domaine de la décentralisation.

Au cours de la mission, il a été mentionné à maintes reprises que le processus de décentralisation nécessite, à part les ressources financières, des acteurs possédant les compétences pour planifier, réaliser, évaluer les activités requises et gérer les moyens. Les trois institutions décrites au-dessus ont chacune développé une procédure à cette fin.

4. Effets de la décentralisation sur l'accès aux services, le renforcement de pouvoir des OSC et les impacts sur la pauvreté

4.1 Effets sur l'accès aux services

Pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), le gouvernement mise – ensemble avec d'autres réformes - sur la réussite de la déconcentration/décentralisation et le transfert des ressources aux Collectivités décentralisées (République du Mali 2003).

Le tableau suivant résume quelques indicateurs qui expriment une relation par rapport à l'accès au service de base.

Indicateurs	1990	1995	2001	2002	2003
Taux net de scolarisation dans le primaire (%)	20.4		44.5	44.5	
Proportion d'écoliers commençant la 1ère année d'études dans l'enseignement primaire et achevant la 5ème année (%)	69.7		74.6		
Rapport filles – garçons dans l'enseignement primaire, secondaire et supérieur (%)	58.2			71.3	
Taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans (per 1'000)	250	233		220	
Taux de mortalité infantile (sur 1'000 naissances)	140	131			122
Proportion des enfants de 1 an vaccinés contre la rougeole (% of children under 12 months)	43	52	61	64	68
Proportion d'accouchements assistés par du personnel de santé qualifié (% du total)			40.6		

Source: World Development Indicator database, 2004

On peut noter une évolution nettement favorable au niveau des allocations budgétaires destinées aux secteurs de l'Education et de la Santé par la mise en œuvre des programmes sectoriels dans le secteur de l'éducation (PRODEC) et de la santé (PRODESS). Ainsi, l'affectation des ressources budgétaires aux services sociaux essentiels a connu une tendance nettement favorable sur la période 2001 - 2003. En effet, la part du budget de l'éducation de base dans les dépenses budgétaires globales est passée de 6,7 % en 2001 à 10.0 % en 2003. Quant à la santé, sa part dans les dépenses budgétaires globales est passée de 6,3 % en 2001 à 7,1% en 2003. Cellule CSLP (2004)

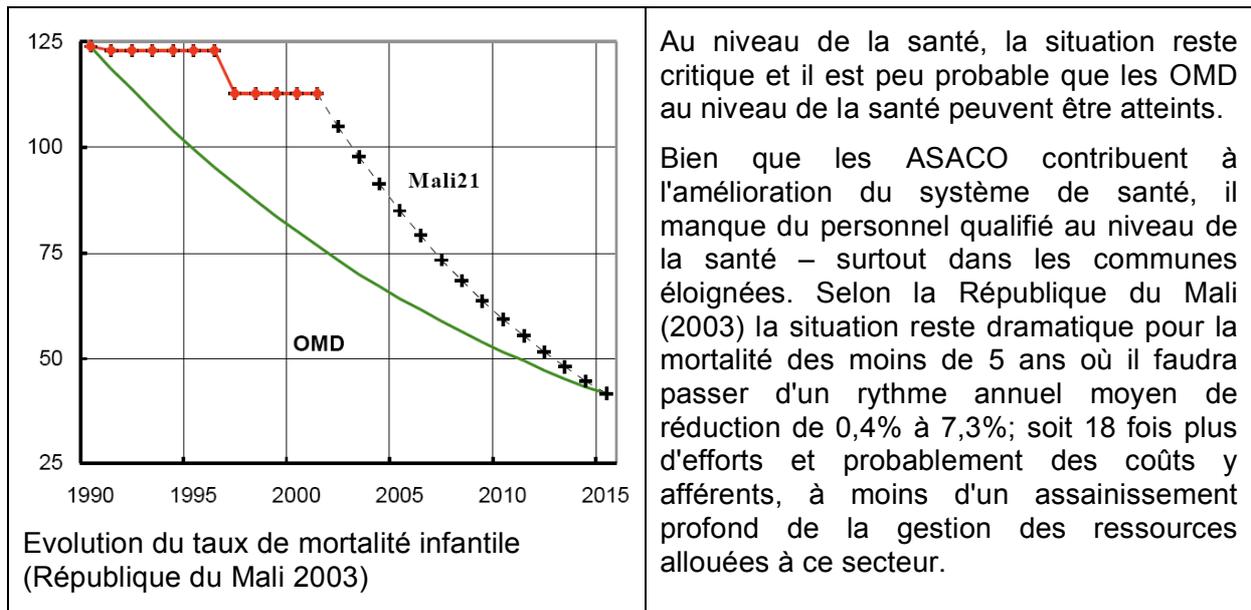
S'appuyant sur un cadre macro-économique stable et poursuivant une politique de libéralisation, la situation au niveau des services de base s'améliore. L'évolution des indicateurs bien que lente donne une tendance globalement positive. Pour le secteur de la santé, la malnutrition constitue encore un problème majeur de santé publique.²³ (Délégation de la Commission européenne. Bilan de la situation Politique Économique et Sociale ²⁴)

L'accès des populations aux structures de santé, mesuré par les taux d'accessibilité des populations aux structures sanitaires, est passé de 38 % en 2001 à 43 % à moins de 5 km et de 63% en 2001 à 72 % dans un rayon de 15 km en 2003. L'expansion géographique de l'offre des services de santé de base est encore peu soutenue par un renforcement des compétences, la déconcentration de la gestion financière et l'implication des utilisateurs dans la gestion des ASACO.

²³ La proportion d'enfants de moins de trois ans souffrant de malnutrition n'a pas baissé entre les deux dernières enquêtes démographiques et de santé : elle était de 32,8 % pour la période 1991/1995, elle est de 34 % pour la période 1996/2001.

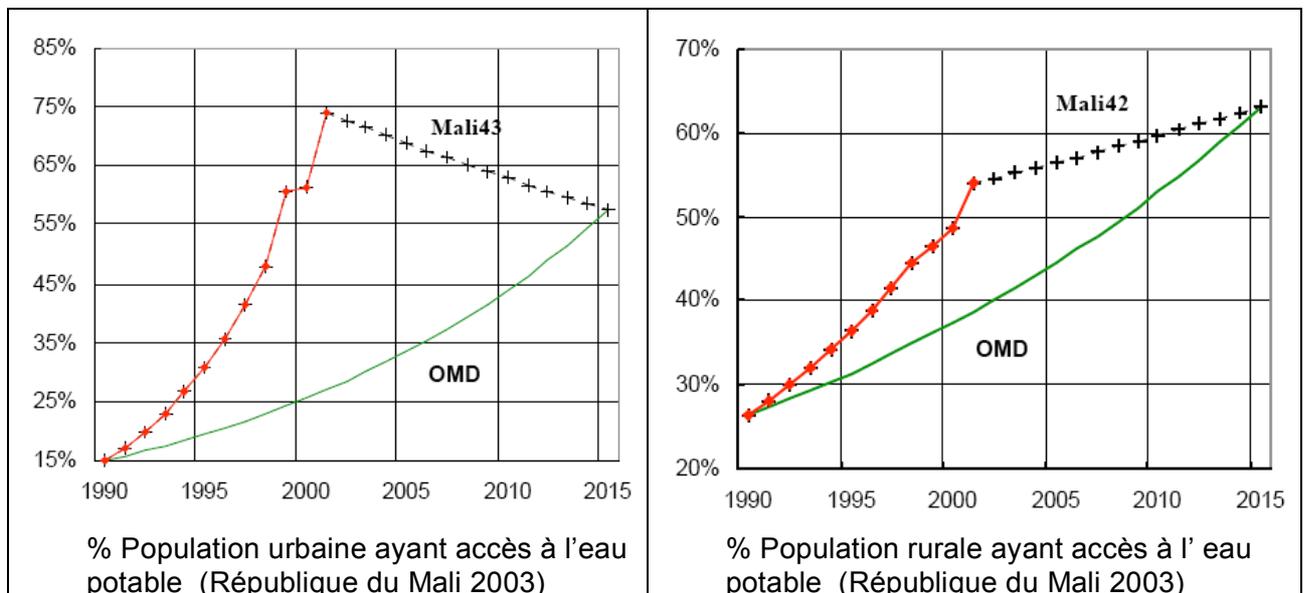
²⁴ www.delmi.ec.europa.eu/fr/mali/bilansoc.htm

Ces résultats montrent que la situation générale au niveau des services de base s'améliore depuis 1990, surtout au niveau de l'éducation.



En ce qui concerne le secteur de l'éducation, l'offre éducative augmente régulièrement. La déconcentration administrative de l'éducation se poursuit avec la création des Académies d'Enseignement (AE), des Centres d'Animation Pédagogique (CAP) ainsi que par l'affectation de personnels. La décentralisation est donc largement engagée.

Concernant la mise en valeur des ressources en eau, on note des progrès importants dans l'accès des populations, tant en milieu urbain que rural, à des sources d'eau potable comme les figures ci-dessous le démontrent. Les résultats sont particulièrement encourageants pour la population urbaine.



La décentralisation n'étant qu'à ses débuts, il est encore trop tôt pour faire un bilan. Il est évident qu'un processus de décentralisation n'atteignant pas d'effet positif immédiat au niveau local pourra être considéré comme ayant manqué son but principal. Pour cela, le transfert effectif et efficace de compétences (mandats, ressources humaines et financières) est primordial. Les discussions menées au cours de la mission en analysant le secteur de la

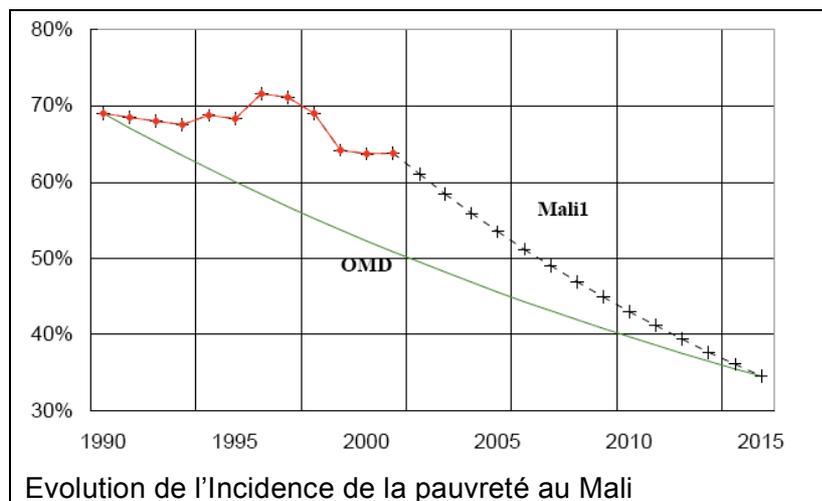
santé ont montré que, bien souvent, les progrès anticipés n'avaient pas pu être réalisés suite à un manque d'informations, de moyens financiers ou de compétences.

4.2 Effets de la décentralisation sur le renforcement de pouvoir des OSC

A maintes reprises, la présente étude a montré l'importance de la formation sur les enjeux de la décentralisation, et pour les élus, et pour la population. Que les mesures de la décentralisation étaient liées à une prise de responsabilité de la part de la population et que des contributions financières étaient requises (comme pour les services dans le domaine de la santé de base), elles n'avaient pas toujours été clairement communiquées à la population. Il doit être souligné que le faible taux d'alphabétisation (surtout en milieu rural) et le manque de maîtrise de la langue officielle rendent difficile la diffusion des changements de nature politique et administrative. De plus, si les services publics rendus n'ont pas la qualité attendue par la population, un manque de confiance et de là une participation faible sont des conséquences compréhensibles. Pour que la performance des employés des services publics ait la qualité requise, les facteurs motivants (à part le salaire), tels que : une définition précise et intelligible du poste, une supervision conduite d'une manière régulière, l'accès à une formation professionnelle continue et une évaluation de la performance, devraient être retenus.²⁵

4.3 Impacts sur la pauvreté

La pauvreté est un phénomène généralisé au Mali: 63,8 % et 21.0 % de la population totale vivaient respectivement dans la pauvreté et l'extrême pauvreté en 2001. Si la pauvreté sévit essentiellement dans les zones rurales, elle touche aussi de plus en plus les grandes villes en raison de la dégradation du marché du travail et des migrations.



Au rythme actuel (0,35% de taux annuel de diminution de l'incidence de la pauvreté), il est peu vraisemblable que le Mali réussisse à réduire, de moitié (environ de 69% à 34,5%) d'ici à 2015, la proportion de sa population dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté. (République du Mali 2003)

Toutefois, le Mali a réalisé des progrès économiques et politiques significatifs ces dix dernières années malgré de gros obstacles et des chocs. Le Produit intérieur brut (PIB) a augmenté en moyenne d'environ 5,6 % par an de 1994 à 2003²⁶, plus que le PIB moyen de

²⁵ Voir l'article "The match between motivation and performance management of health sector workers in Mali" (www.human-resources-health.com/content/4/1/2)

²⁶ L'objectif général est de réaliser un taux moyen de croissance du PIB de 6,7 % sur la période 2002-2006

3,2 % dans les pays africains subsahariens sur la même période. (Banque Mondiale²⁷)

Le rapport national 2003 sur le développement humain durable au Mali (ODHD 2003) a visé d'évaluer les chances additionnelles de réussite de la lutte contre la pauvreté que procure la décentralisation. Pour analyser ce lien, l'étude se heurtait à la non disponibilité des données au niveau de cercle ou de communes. Tout de même l'étude conclut qu'il faut une meilleure allocation et répartition des ressources financières de l'ANICT en tenant mieux compte du niveau de pauvreté des communes et des secteurs prioritaires de développement (voir aussi 2.5).

Selon la Délégation de la Commission européenne²⁸, le pays devrait recentrer les politiques sectorielles autour des axes prioritaires du CSLP en tenant compte du processus de décentralisation, accélérer le processus de déconcentration qui mènerait à une administration plus performante, et accélérer le transfert des moyens et des compétences. En plus, la Délégation conclut qu'il faut améliorer les services sociaux, tels que la qualité de l'éducation et de la formation professionnelle, les soins médicaux, surtout en milieu rural.

Les acteurs gouvernementaux - n'étant pas en mesure d'atteindre les objectifs de la lutte contre la pauvreté, la faim et la malnutrition – doivent chercher la coopération avec les organisations de la société civile. Pour améliorer la qualité de la prestation de service, il est nécessaire que les capacités de ces organisations soient renforcées.

5. En guise de conclusions: constats, recommandations et pistes de recherche

La décentralisation est bien ancrée dans la vie politique de Mali. Avec la réforme d'administration publique et la réforme budgétaire, elle contribue à l'accroissement de l'effectivité et efficacité des dépenses publiques et l'amélioration de la gouvernance en contribuant à la lutte contre la pauvreté, son premier but. Pendant la phase de démarrage, la décentralisation a été bien appuyée par les acteurs gouvernementaux à tous les niveaux. Mais il y a actuellement une certaine résistance de la part des acteurs gouvernementaux aux différents échelons. Toutefois, le processus est bien lancé et porté par les acteurs locaux et régionaux.

Par la suite certaines priorités thématiques étudiées sont discutées en focalisant sur le rôle des organisations de la société civile dans le processus de décentralisation au Mali

Décentralisation et la Réduction de la Pauvreté

Les effets souhaités pour réduire la pauvreté à travers la décentralisation sont les suivants:

- Une meilleure planification à la base grâce à l'identification des besoins et préférences des citoyens. A cet effet, la planification communale participative a été introduite. Le processus d'élaboration des PDSEC reste à améliorer par le renforcement des capacités en matière de gestion de projets
- Pour l'exécution efficace des PDSEC, le concours des organisations de la société civile est nécessaire. Surtout en matière des services de base (santé, éducation)
- Une gouvernance améliorée qui se traduit par une meilleure prise de responsabilité et de contrôle et une relation formalisée entre citoyens et fonctionnaires. Pour y parvenir, il faut promouvoir l'échange d'informations entre l'administration communale, les citoyens et les organisations de base.

²⁷ <http://web.worldbank.org/mali>

²⁸ www.delmi.ec.europa.eu/fr/mali/cslp.htm

- Il est à noter qu'il y a de fortes différences locales en matière de gouvernance locale (planification, échange d'information, implication de la société civile) mais avec une tendance positive.

La décentralisation est bien ancrée dans le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté qui est de plus en plus considéré comme l'outil clé des politiques de développement au Mali.

- Mais pour mieux cerner la pauvreté et pour mesurer les impacts d'intervention en matière des actions de développement, il faut améliorer la base des données en ce qui concerne le degré de pauvreté, surtout au niveau de cercle et commune
- Le processus d'allocation des finances du niveau central en direction des collectivités décentralisées doit être ajusté pour une meilleure assistance financière en fonction du degré de pauvreté des communes. Sinon la différence de prospérité entre les communes urbaines et rurales ira croissante.
- La contribution financière pour des communes pauvres est trop élevée (20%) pour recevoir des financements de FICT

La Décentralisation et les Organisations de la Société Civile

Les organisations de la société civile jouent un rôle important dans la décentralisation, au niveau local, régional et national.

Les producteurs paysans sont organisés en différentes structures de type associatif, coopératif et syndical autour des productions agricoles comme le riz, le coton, les fruits, etc. Ces structures jouent un rôle important pour intensifier la production d'une part, et d'autre part constituent un pouvoir politique par l'émergence des fédérations d'associations.

Les associations de développement de base contribuent activement à la prestation des services de base comme dans les secteurs de santé et d'éducation.

Il y a de plus en plus une meilleure articulation entre les OSC locales et les mairies. La consultation de la société civile est entrée dans les mœurs dans la grande partie des communes.

Les ONG représentent des acteurs importants de développement. Elles assurent le rôle d'encadrement et d'animation auprès des associations de base ; elles amènent des financements importants et offrent un grand nombre d'emplois. Elles ont également en charge l'animation de plusieurs CCC et contribuent à la consolidation du dispositif de la décentralisation..

Parmi les problèmes et obstacles, il faut mentionner:

- Le risque de création d'élites par des leaders qui n'ont pas une vraie représentation avec la base. Ce danger est accentué par le fait qu'une minorité de gens ont les compétences nécessaires pour participer activement au dialogue politique et qui ont des capacités d'analyse requises.

Cet obstacle réside dans le manque d'éducation de la population. Le gouvernement, l'administration et les institutions non gouvernementales sont donc souvent dominés par une élite éduquée. Même les ONG bien vaillantes ne représentent pas vraiment les intérêts des démunis. Leur intérêt est de développer une étroite collaboration avec la communauté des bailleurs de fonds pour recevoir des redevances. Une démocratisation réelle prendra le temps nécessaire pour l'amélioration des compétences éducatives à l'intérieur d'une grande partie de la population. (Dante et al., 2001)

- Une prolifération incontrôlée des ONG. Les conséquences sont l'opportunisme, une qualité insatisfaisante des prestations de services rendus, des risques de détournement d'impôts.

Selon la Cellule CSLP (2005), il convient d'améliorer l'implication des acteurs de la Société civile tant sur le plan quantitatif que qualitatif à travers une plus grande représentativité dans

la diversité et de la pluralité des acteurs et le renforcement de leurs capacités.

Dispositif de Décentralisation

Le dispositif de décentralisation est bien mis en place, étant complet et bien réfléchi et en offrant un espace de participation aux OSC. Les deuxièmes élections communales de 2004 témoignent des avancées réussites en matière de bonne gouvernance.

Le transfert de compétences est effectif en matière de santé, éducation et hydraulique. Par contre, ce processus est bloqué en matière de gestion de ressources naturelles. Certes, des initiatives locales sont très prometteuses comme l'intercommunalité et les conventions locales. Mais sans transfert réel des compétences en faveur des collectivités territoriales, les risques de dégradation des ressources naturelles vont s'accroître davantage. Ce transfert des compétences en matière de gestion de ressources naturelles est prévu par la loi forestière, mais son application se heurte par la volonté et mesures restrictives de l'administration gouvernementale.

Parallèlement au transfert des compétences aux collectivités territoriales, les responsabilités financières doivent être renforcées au niveau régional et communal. Additionnelle aux faiblesses quant au dispositif de financement, les capacités d'absorption des moyens financiers au niveau local sont à promouvoir.

Le maillon faible du dispositif semble être le niveau du cercle. Il faudrait étudier si ce niveau est nécessaire et si oui - de quelle manière ce niveau doit être renforcé

Secteur de la Santé

Par décrets, les compétences et les ressources ont été transférées pour trois secteurs, parmi lesquels celui de la santé. Le changement du modèle des soins de santé primaire gratuits à celui des centres de santé communautaire visait, entre autres, à une couverture sanitaire plus large et une performance du système de santé améliorée. Malgré les résultats positifs que ce processus ait pu obtenir, des obstacles demeurent en forme de transferts financiers retardés, d'un manque de personnel qualifié dans les centres de santé communautaire, d'un manque d'information aussi bien du côté des fonctionnaires que de la population sur les conséquences de la décentralisation pour le secteur de la santé .

Pour améliorer la fréquentation des CSCOM, les OSC devraient aborder les problèmes qui existent actuellement. En voici quelques uns:

- Les distances jusqu'aux centres sont trop grandes²⁹. A Kadiolo, le souhait a été formulé de créer un nombre de centres de services, pour le traitement de blessures et maladie mineures, pour que la visite du CSCOM reste réservé aux cas graves.
- Le bon fonctionnement d'un CSCOM dépend, entre autres, des contributions financières des patients. La population doit être instruite en fonction de leur responsabilité à cet égard.
- La fréquentation d'un CSCOM dépend également des informations qui sont transmises à la population. Le fait qu'elle soit informée régulièrement sur des thèmes de santé actuels et le fonctionnement d'un CSCOM devrait augmenter la fréquentation.³⁰
- La faible capacité de gestion des communautés ont contribué à ralentir le progrès dans le domaine de la santé. Un autre obstacle réside dans la difficulté à mieux intégrer les femmes dans les activités dans ce domaine. Une formation des responsables aurait une influence positive sur la qualité de leurs prestations.

²⁹ Voir le cas de Danderosso.

³⁰ Dans le cas de Kadiolo, il existe deux stations de radio qui diffusent des émissions sur des thèmes de santé, identifiés par le CSCOM.

En ce qui concerne le travail des ASACO, la question se pose s'il existe un échange réel avec la FERASCOM (Fédération Régionale des Associations de Santé). Lors de nos entretiens avec les membres de différents ASACO, ces deux fédérations n'ont trouvé aucune mention. Cependant, il est impératif que les problèmes et les besoins identifiés au niveau communautaire soient portés à l'attention du Ministère de la Santé d'une manière systématique et officielle, comme dans le cas des tickets de santé: Les prix, qui ont été déterminés au niveau central, sont souvent considérés comme étant trop élevés, ce qui a une influence directe sur la fréquentation des CSCOM. Ne serait-ce pas le devoir de la FERASCOM d'intervenir?

La Décentralisation et l'Aide au Développement

L'aide publique au développement (APD) au Mali est substantielle et représente environ 10 % du PIB. Depuis l'adoption du CSLP, il y a des efforts accrus pour harmoniser les interventions des bailleurs de fonds. La décentralisation, élément important du CSLP, bénéficie une attention particulière des Partenaires Techniques et Financiers et reçoit des appuis financiers essentiels.

L'aide aux deux secteurs sociaux santé et éducation est canalisée par les programmes sectoriels PRODESS et PRODEC.

L'aide suisse, mise en oeuvre par la DDC et ses partenaires, focalise les appuis à la décentralisation dans la région de Sikasso et l'appui à un nombre prioritaire des filières économiques agricoles.

Les défis suivants sont posés à l'aide publique au développement:

- Une concentration (trop) forte de l'aide sur Bamako qui reste encore le centre de décisions sur les mesures en décentralisation. Grâce à l'aide budgétaire, il y a une tendance de renforcer l'administration centrale.
- Une orientation de l'aide sur les collectivités territoriales, avec une négligence des organisations de base.
- Des risques d'une discontinuité de l'aide à la base, dûs à des engagements d'une multitude de prestataires de service (ONG, bureaux de consultation) dont les interventions sont de courte durée et qui négligent les intérêts des plus démunis.

Thèmes à approfondir par des études de recherche

Il est encore trop tôt pour faire un bilan et évaluer les retombés de la décentralisation au Mali. Mais le processus est bien lancé et bien ancré dans le Cadre Stratégique de la Lutte contre la Pauvreté (CSLP) qui est l'instrument prioritaire pour coordonner et harmoniser les interventions des Partenaires Techniques et Financiers. Il nous semble important à suivre ce processus et d'en tirer des leçons. Voici quelques thématiques qui méritent d'être approfondies :

Dans beaucoup de communes, le processus de décentralisation a été véritablement déclenché sur terrain qu'avec les deuxièmes élections communales de 2004. Par manque de données sur la pauvreté au niveau communal, il est encore difficile de mesurer l'impact de la décentralisation sur la **pauvreté**, but ultime de cette réforme. Il importe la bonne gestion du conseil communal et la qualité de **planification participative** pour mieux tenir compte des besoins de la population et pour mettre en oeuvre les actions pour y répondre.

Le processus de **flux financiers** entre le niveau central et les collectivités décentralisées doit être plus efficace et adapté pour mieux contribuer à la mise en oeuvre de la décentralisation sur le terrain. Il serait donc intéressant d'étudier de quelle manière l'allocation des fonds aux collectivités territoriales peut être améliorée. Une autre thématique cruciale est l'allocation de l'**aide budgétaire** aux niveaux décentralisés.

Il existe encore des besoins énormes en **développement des capacités** des organes élus et des représentants des organisations de la société civile pour rendre la décentralisation plus efficace. Est-ce que les investissements de l'Etat et des PTF suffisent pour promouvoir la décentralisation? Comment les efforts en "human and institutional capacity building" peuvent-ils être améliorés?

Le rôle important des **organisations de la société civile** comme partenaires locales et de dialogue politique à tous les niveaux est incontesté dans le processus de la décentralisation. Il serait intéressant de savoir de quelle manière le potentiel dans le processus de décentralisation de ces organisations peut être plus intensément exploité.

Le transfert de compétences a fait des progrès significatifs au niveau de la santé, l'éducation et l'hydraulique. Bien que des changements puissent être notés dans le secteur de la **santé**, un nombre d'améliorations reste à atteindre, comme pour la qualité des services médicaux et la fréquentations des centres de santé. L'établissement de caisses mutuelles, adaptées aux besoins et possibilités des bénéficiaires en questions, mérite d'être étudié. Une caisse mutuelle permettrait une meilleure gestion des moyens financiers et de subvenir aux besoins des plus démunis, surtout pendant les périodes où les rentrées d'argent sont basses.

Au niveau des **ressources naturelles**, les acteurs locaux de développement se heurtent à la résistance de la Direction Nationale de la Conservation de la Nature. En fait, il existe une très forte législation pour décentraliser du pouvoir aux communes rurales en ce qui concerne la gestion des forêts. Mais le transfert est bloqué du fait que l'État central n'a pas délimité un domaine local où cette législation est applicable (Ribot 2007). Toutefois, des collectivités territoriales entreprennent des initiatives prometteuses quant à la gestion des ressources naturelles (e.g. conventions locales) en assumant leur droit sur la forêt, sa gestion et sa protection. L'approche "paysage" qui se base sur la **gestion des paysages** par tous les acteurs affectés, semble prometteur dans les conditions du Mali. Le but serait d'analyser la coopération et les synergies des différents acteurs et leurs conditions cadres dans un régime de bonne gouvernance pour en déduire des recommandations en ce qui concerne la gestion des paysages.

D'autres thèmes qui mériteraient d'être approfondi, étant encore insuffisamment traités seraient par exemple : la société civile et l'amélioration des revenus, la société civile et l'appropriation de la réforme de décentralisation au Mali; l'appropriation du CSLP de la part des populations rurales; le rôle de la société civile dans les domaines de l'éducation et de la santé suite aux nouvelles structures à l'intérieur de l'Etat.

Bibliographie

- BMZ (2002): Decentralization and strengthening local self-government in German Development Cooperation. A BMZ Position Paper. BMZ Special No. 59
- Cellule CSLP (2004): Rapport de la deuxième année de mise en oeuvre du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
- Cellule CSLP (2005): Rapport de mise en oeuvre du CSLP. Années 2003 et 2004.
- Commune de Sido. Plan de Développement Economique, Social et Culturel 2006-2010.
- Dante I. et al. (2001): Institutionalising the PRSP approach in Mali. PRSP Institutionalisation Study: Final Report DIAL, Paris
- De Bruijn M. et al. (2001): Evaluation des appuis des OCF néerlandaises à la construction de la société civile au Mali
- DNCT (2002): La décentralisation au Mali. Etat des lieux et perspectives.
- Diarra S. et al. (2004): La décentralisation au Mali : du discours à la pratique. Série: Décentralisation et gouvernance locale, KIT Bulletin 358. KIT/SNV/CEDELO.
- Diawara A. et al. (2004): Evaluation du dispositif d'appui aux collectivités territoriales du Mali. Institution et Développement
- Dicko K. (2001): L'intercommunalité au Mali. Communication. DNCT
- Dicko A. K. (2002): Les conventions locales comme cadre de référence pour l'exercice des compétences des acteurs de la décentralisation dans la GRN au Mali – Bilan et perspectives, Rapport d'étude, Coopération allemande au développement GTZ, PACT (Programme d'appui aux collectivités territoriales gestion des ressources naturelles, Bamako
- Direction de la Coopération et du Développement (2006): Stratégie de coopération au Mali 2006 – 2011.
- Djiré M. et A.K. Dicko (2006): Les conventions locales à la croisée des chemins. État des lieux et perspectives dans le contexte de la décentralisation au Mali. Réseau Réussir la décentralisation – DDC / Bureau de la Coopération Suisse à Bamako. Éditions KARTHALA. Paris
- Floridi M. (2004): Mission d'identification des mesures d'accompagnement de la société civile au Mali (Projet 9 Acp Mli 01), rapport final. Rome
- Gordon White (1994): "Civil Society, Democratization and Development (I): Clearing the Analytical Ground", *Democratization*, pp. 375-390
(<http://www1.worldbank.org/devoutreach/winter02/article.asp?id=142>)
- Jütting et al. (2004): Decentralisation and Poverty in Developing Countries: Exploring the Impact; OECD, Working Paper No. 236
- Jütting et al. (2005): Decentralisation and Poverty Reduction; OECD, Policy Insights No. 5
- Jütting et al. (2005a): What makes decentralisation in developing countries pro-poor?
- KIT/SNV (2006): "Avant d'agir, il faut savoir comment" - Le développement d'un Système d'Information Essentielle sur le secteur Santé (SIEC-S) pour le conseil communal au Mali
- Lavigne Delville P. (2001): Quelle gouvernance pour les ressources renouvelables? La gestion des ressources renouvelables dans le contexte de la décentralisation en Afrique de l'Ouest, GRET, Etudes de l'AFD, Paris.
- Medicus Mundi Schweiz (2006): Gemeinsam für Gesundheit (Bulletin 99)
- Novartis Foundation for Sustainable Development: Pourquoi un projet de santé au Mali ?
http://www.novartisfoundation.com/fr/projects/basic_health_care/informations_complementaires/pourquoi_un_projet_de_sante.htm

ODHD (2003): Décentralisation et réduction de pauvreté. Rapport national 2003 sur le développement humain durable au Mali. Ministère du Développement Social, de la Solidarité et des Personnes Agées / Programme des Nations Unies pour le développement

OECD (2001): Poverty reduction. The DAC guidelines. International Development. Paris

Olowu D. (2001): Local political and institutional structures and processes. A summary report prepared for the UNCDF symposium decentralization and local gouvernance in Africa.

Pierre J. et B.G Peters (2000): Governance, politics an the state. Houndsmill, London, Macmillan Press

Programme de Gouvernance Partagée (2005): Etude d'évaluation 2005. Rapport d'analyse des données. USAID/Mali. Objectif stratégique gouvernance démocratique

PNUD (1997): Governance for Sustainable human Development
(<http://magnet.undp.org/policy/>)

Ribot J.C. (2002): Democratic decentralization of natural resources. Institutionalizing popular participation. World Resource Institute

Ribot J.C. (2007): Dans l'attente de la démocratie. La politique des choix dans la décentralisation de la gestion des ressources naturelles. World Resource Institute

République du Mali / Système des Nations Unies au Mali (2003): Rapport de suivi de la mise en oeuvre des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)

SNV-KIT (2005): Dynamiser la Santé Communale – Construire des partenariats efficaces dans l'espace communal pour améliorer la qualité des services de santé (document préliminaire)

SNV-KIT (2006): Avant d'agir, il faut savoir comment – Le développement d'un Système d'Information Essentielle sur le secteur Santé (SIEC-S) pour le conseil communal au Mali

SNV - PDUB (2003): L'étude sur les composantes de la société civile au Mali

Tomei (2002): Analyse des résultats - équipe CERCA. Mali

Informations sur le Mali (en général)

Organisation internationale de la Francophonie: Droit francophone
<http://droit.francophonie.org/doc/html/ml/dtn/fr/2001/2001dfmldnfr1.html>

Banque Mondiale

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/PAYSEXTN/AFRICAINFRENCHEXT/MALIINFRENCHEXTN/0,,menuPK:462462~pagePK:141132~piPK:141121~theSitePK:462451,00.html>

Pages web

www.ids.ac.uk/ids/civsoc The site of the civil society and governance research project at the Institute of Development Studies, University of Sussex, which examines the interplay of civil society and governments in 22 countries. Funded by the Ford Foundation.

www.ceip.org/files/pdf/CarnegiePaper44.pdf.a *Middle Eastern Democracy. Is Civil Society the Answer?* by Amy Hawthorne. A critical examination of the question.

www.civilsoc.org Civil Society International aims to help civil society organizations worldwide through publicity, networking, and educational initiatives.

www.un.org/partners/civil_society/home.htm Links to the ways the United Nations system works 'in partnership' with civil society on issues of global concern.

Afribone: www.afribone.com/article.php3?id_article=3088

Transparency International. Global corruption report 2004. Pluto Press. London
http://www.transparency.org/publications/gcr/download_gcr/download_gcr_2004

Annexe 1: Cadre analytique et questions

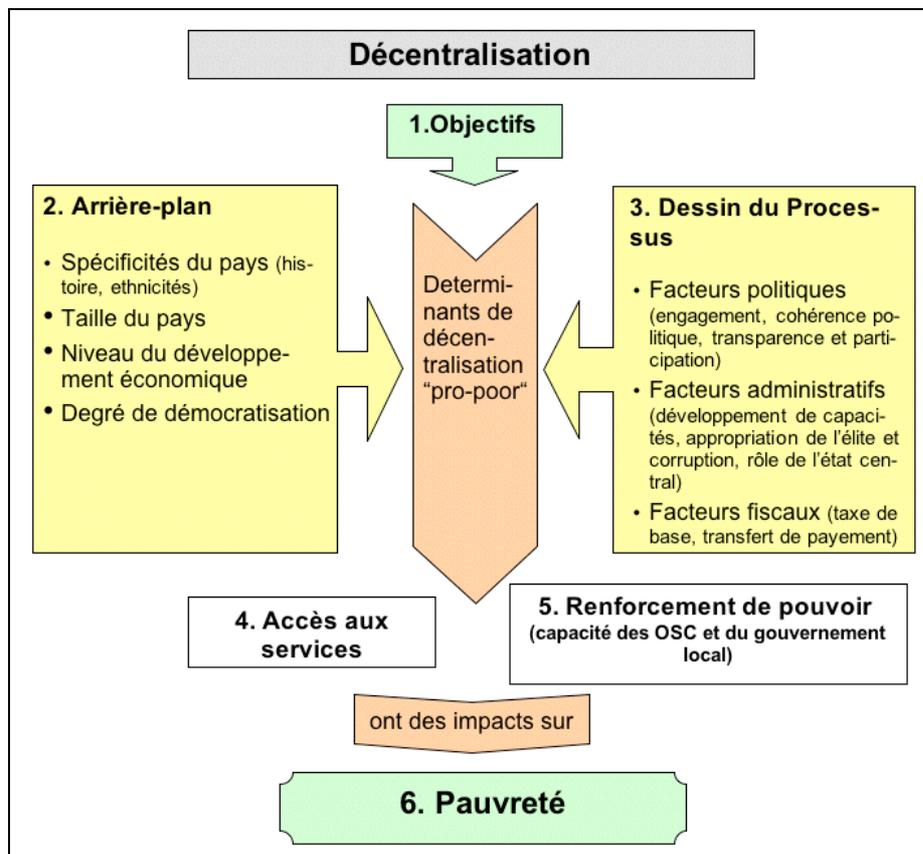


Figure : Cadre analytique utilisé pour la formulation des questions (adapté de Jütting 2005a)

1. Objectifs de décentralisation

- Quel est le rôle de la société civile dans la définition de la décentralisation et dans les réformes de la gouvernance locale (participation/consultation des OSC) ?
- Quel est le rôle des organisations de la société civile qui leur a été attribué par le cadre légal de décentralisation et déclaré à travers un discours officiel ?
- Est-ce que le cadre légal supporte la fondation et le travail des OSC ?

2. Arrière-plan

Des informations générales de base sur la taille, les aspects sociaux, économiques et politiques du pays :

- Y a-t-il une tradition de participation civique dans la politique ?
- Quels types de OSC existent au niveau local et quelle a été leur histoire dans les affaires locales ? (arrière-plan politique, social ou religieux ; types d'activités ; financement ; leadership, engagement politique ; etc.)
- Quelle est la capacité des OSC à dialoguer avec le gouvernement et à participer dans les processus politiques (prestation de service et soutien) ?
- Les OSC représentent-elles les besoins et les intérêts de tous les groupes sociaux et ethniques de la population ?

3. Facteurs concernant le dessin du processus de décentralisation

Facteurs politiques

- *Engagement pour la décentralisation*
 - Dans quelle mesure le gouvernement s'engage-t-il à déléguer du pouvoir et de responsabilité aux OSC ? Est-ce que les autorités centrales et locales avancent activement la participation de la société civile dans la gestion décentralisée du secteur public?
- *Cohérence des politiques internes*
 - Est-ce que la décentralisation fait part d'un programme de réforme plus large entrepris par le gouvernement (libéralisation économique, réformes de démocratisation)?
 - Y a-t-il une politique cohérente qui supporte les OSC dans le processus de décentralisation?
- *Processus transparent et participatif*
 - Le flux d'informations entre OSC et les agences gouvernementales locales est-il bien structuré (informations sur les activités des institutions locales, plate-forme de coordination)?
 - Quelles sont les OSC qui participent effectivement dans la planification locale et la budgétisation et quel est leur rôle dans le suivi, la révision des dépenses et le contrôle (par exemple un audit social)?
 - Dans quelle mesure les médias informent-ils sur des sujets de décentralisation et de politiques publiques?

Facteurs administratifs

- *Capture de pouvoir par des élites et corruption*
 - Les OSC traditionnelles et modernes sont-elles dominées par les élites locales?
 - Quel est le rôle des OSC pour parer la corruption et pour surveiller le comportement administratif (inspection; investigation des commissions nommées)?
- *Développement de capacités*
 - Le gouvernement central investit-il dans la formation des capacités et/ou dans le support financier des OSC?
- *Pouvoir central/local*
 - Est-ce que la prestation de services par les OSC complémente la provision des services des agences gouvernementales locales? À quel point les OSC s'adaptent-elles aux nouveaux services publics qui n'existaient pas auparavant?

Facteurs fiscaux

- Dans quelle mesure les OSC améliorent-elles la base de taxe locale (à travers des revenus accrus de leurs bénéficiaires et membres)?
- Est-ce que les OSC s'engagent pour un transfert augmenté de paiement aux régions faibles?
- Dans quelle mesure les agents de l'état affectent-ils la décentralisation au niveau local?

4. Accès aux services

- De quelle façon et dans quelle mesure est-ce que les OSC améliorent les revenus dans les régions rurales?
- Est-ce que les OSC rapprochent les services de base (par exemple santé, extension) aux pauvres?

5. Renforcement de pouvoir

- Est-ce que les OSC représentent et avancent les intérêts des pauvres et des exclus sociaux?
- Dans quelle mesure est-ce que l'appui des bailleurs de fonds renforce les OSC locales?
- Dans quelle mesure est-ce que les OSC renforcent la voix des pauvres?

6. Impact de la décentralisation sur la pauvreté

- Dans quelle mesure est-ce que la prestation de service améliorée et le renforcement des capacités des OSC locales contribuent à réduire la pauvreté?

Annexe 2: Programme de Mission (01 au 14 Juillet 2006)

Date	Localité	Evènement
Sat 01.07		Vol Zurich - Bamako
Dim 2.07		Préparation des entretiens
Lun 03.07	Bamako	Entretien DDC – Bureau de Coordination Entretien IC – Délégation Sahel Entretien Helvetas
Mar 04.07	Bamako	Entretien IEP Entretien DNCT Entretien Aidemet
Mer 05.07	Bougouni	Voyage Bamako-Bougouni Entretien équipes CCC et PAAD Bougouni Voyage Bougouni-Sikasso
Jeu 06.07	Sikasso Danderosso	Entretien équipes Jèkasy Entretien assemblée régionale de Sikasso Entretien PRF Entretien DRCN Réunion sur définition du schéma d'aménagement pastoral. Entretien mairie, ASACO Danderosso et Zantigulu
Ven 07.07	Sikasso	Entretien cellule d'appui santé Entretien PGP
Sam 08.07	Kadiolo	Départ Kadiolo Visite expérience de schéma pastoral/aménagement du territoire/GRN du cercle de Kadiolo Visite expérience forêt villageoise Diou Entretien centre de référence et ASACO de Kadiolo
Dim 09.07	Sikasso	Consolidation. Préparation entretiens
Lun 10.07	Sikasso Gongasso	Contact CCC Sikasso Visite/entretien sur dynamique intercommunale Noupangagnon
Mar 11.07	Koutiala	Visite expérience convention locale GRN Siwaa Entretien Mairie Koutiala sur dynamique ECOLOC
Mer 12.07	Bamako	Retour à Bamako Contact SNV/KIT
Jeu 13.07	Bamako	Debriefing IC Debriefing DDC (Centre de documentation) Entretien CCA-ONG
Ven 14.07	Bamako	Entretien ODHD/LCPM Vol Bamako - Zurich

Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées

1. **Ballo** Yaya, Jèkasy, Sikasso
2. **Bamba** Moussa, Trésorier CRCR, Sikasso
3. **Bengaly** Kassoum, Maire de Gongasso et Président de l'intercommunalité
4. **Bethé** Sitapha, Maire de Fama et Vice-président de l'intercommunalité
5. **Bougoudogo** Boubacar, Gestionnaire, Programme Jèkasy, Koutiala
6. **Cissé** (Mme.) Jenewa, Fondatrice, Bureau d'Etude Interaction-Environnement-Population (IEP)
7. **Cissé** Hama, Chargé de Programme Santé, BUCO DDC Bamako
8. **Coulibaly** Amadi, Jèkasy, Sikasso
9. **Coulibaly** Madibo, Secrétaire général de la mairie, Koutiala
10. **Coulibaly** Djénéba Togola, Chargée d'appui à la maîtrise d'ouvrage locale, Jèkasy Sikasso
11. **Dakouo** Ourouzo, Pastoraliste, Programme Jèkasy, Koutiala
12. **Dembele** Oumar, Maire, Koutiala
13. **Diarra** Bakéry, Président CRCR
14. **Dicko** Abdelkader, Chargé de Programme Décentralisation, BUCO DDC Bamako
15. **Doucouré** Samba, Administrateur, Helvetas Bamako
16. **Doumbia** Moussa, Programme de Gouvernance Partagée (PGP), Sikasso
17. **Etienne** Patrick, Directeur Suppléant, DDC Bamako
18. **Fofana** Zoumana Bassirou, Coordonnateur, Observatoire du Développement Humain Durable et de la Lutte contre la Pauvreté au Mali (ODHD/LCPM)
19. **Gangaré** Fousseury, Secrétaire général, Mairie de Fama
20. **Giani** (Dr.) Sergio, Chargé de Programme, Aidemet Ong
21. **Goïta** Thiécoma, 3^{ème} Adjoint de la mairie, Koutiala
22. **Hilhorst** Thea, Cadre Conseiller, Royal Tropical Institute (KIT), Amsterdam/Sikasso
23. **Keita** (Dr.) N'ti, Médecin-chef du cercle, Kadiolo
24. **Kelly** El Haj Abubaker, Vice-président, Union régionale pour le bétail, Sikasso
25. **Konaté** Dasuok, Conseiller, Centre de Conseil Communal (CCC), Sikasso
26. **Maïga** (Dr.) Adoulaye Hamadoun, Directeur, Centre Régional de Recherche Agronomique, Sikasso
27. **Picard** François †, Délégué pour le Sahel, Intercoopération, Bamako
28. **Sagara** David, Secrétaire Administrative, Union régionale pour le bétail, Sikasso
29. **Sangaré** Abdoulaye, 1^{er} Adjoint, Mairie de Gongasso
30. **Sanogo** Oumarou, animateur communautaire AOPP, Sikasso
31. **Sidibé** Yaya, Responsable, Centre de Conseil Communal (CCC), Sikasso
32. **Sissouma** Adama, Directeur, Direction Nationale des Collectivités Territoriales (DNCT), Bamako
33. **Sissouma** Seyolon, Conseiller, Centre de Conseil Communal (CCC), Sikasso
34. **Soukara** Lamine, Conseiller, Centre de Conseil Communal (CCC), Sikasso
35. **Sylla** Ibrahima, Coordonnateur, Programme d'Appui aux Acteurs de la Décentralisation (PAAD), Helvetas Bamako
36. **Traoré** (Dr.) Babona, Directeur Régional de Santé, Sikasso
37. **Traoré** Alimata, Secrétaire à la Promotion de l'AOPP National, Sikasso
38. **Traoré** Almany, Chef de Projet, Jèkagnini, Sikasso

Annexe 4: Carte du Mali



Annexe 5: Aide publique au développement par personne (\$) / an

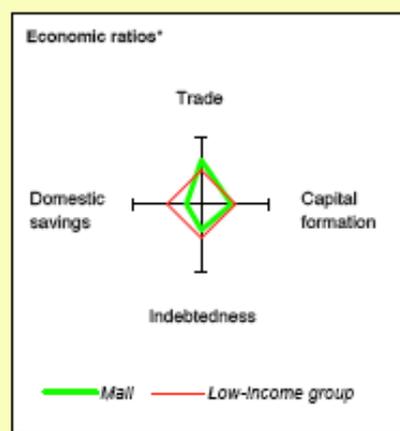
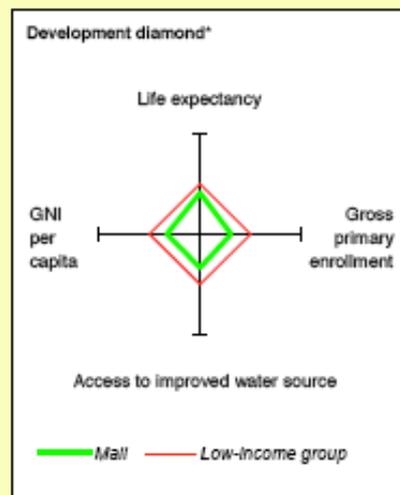
	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004
Afrique subsaharienne	36.1	36.2	31.6	25.0	21.1	18.4	25.2	32.8
Mali	54.2	46.1	44.6	47.1	31.6	30.9	37.8	43.2

Source: World Bank. 2006. *2006 World Development Indicators Online*

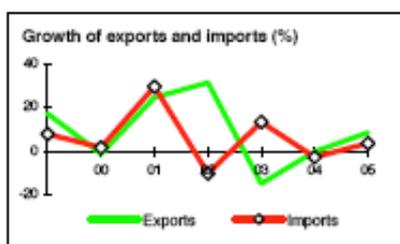
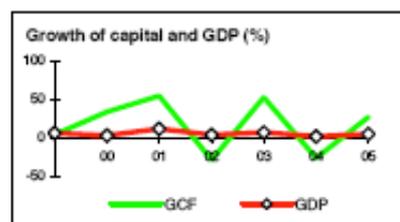
Mali at a glance

8/13/06

POVERTY and SOCIAL	Mali	Sub-Saharan Africa	Low-income		
2005					
Population, mid-year (millions)	13.5	741	2,353		
GNI per capita (Atlas method, US\$)	380	745	580		
GNI (Atlas method, US\$ billions)	5.1	552	1,364		
Average annual growth, 1999-05					
Population (%)	3.0	2.3	1.9		
Labor force (%)	2.5	2.3	2.3		
Most recent estimate (latest year available, 1999-05)					
Poverty (% of population below national poverty line)	..	..	..
Urban population (% of total population)	31	35	30		
Life expectancy at birth (years)	48	46	59		
Infant mortality (per 1,000 live births)	121	100	80		
Child malnutrition (% of children under 5)	33	29	39		
Access to an improved water source (% of population)	50	56	75		
Literacy (% of population age 15+)	19	..	62		
Gross primary enrollment (% of school-age population)	64	93	104		
Male	71	99	110		
Female	58	87	99		
KEY ECONOMIC RATIOS and LONG-TERM TRENDS					
	1985	1995	2004	2005	
GDP (US\$ billions)	1.3	2.5	4.9	5.1	
Gross capital formation/GDP	15.8	22.9	19.0	23.8	
Exports of goods and services/GDP	16.8	21.1	27.5	25.7	
Gross domestic savings/GDP	-11.4	7.8	10.7	10.4	
Gross national savings/GDP	-1.0	13.7	10.9	11.1	
Current account balance/GDP	-16.8	-9.2	-4.9	-9.9	
Interest payments/GDP	1.0	0.9	0.5	..	
Total debt/GDP	110.8	119.9	67.9	..	
Total debt service/exports	19.9	13.9	7.2	..	
Present value of debt/GDP	26.5	..	
Present value of debt/exports	91.2	..	
	1985-95	1995-05	2004	2005	2005-09
(average annual growth)					
GDP	3.0	6.0	2.2	5.4	5.5
GDP per capita	0.5	3.0	-0.8	2.3	4.0
Exports of goods and services	6.1	10.7	-0.2	8.7	5.1



STRUCTURE of the ECONOMY	1985	1995	2004	2005
(% of GDP)				
Agriculture	40.3	49.5	36.4	36.0
Industry	15.5	18.7	23.9	24.2
Manufacturing	7.3	8.0	3.4	3.3
Services	44.2	31.8	39.8	39.8
Household final consumption expenditure	100.1	82.6	79.3	79.1
General gov't final consumption expenditure	11.4	9.7	10.0	10.4
Imports of goods and services	44.0	36.2	35.8	39.1
	1985-95	1995-05	2004	2005
(average annual growth)				
Agriculture	4.5	3.0	-4.7	3.0
Industry	3.3	7.7	-0.3	8.6
Manufacturing	4.6	-2.2	20.9	2.9
Services	0.9	5.3	9.1	7.1
Household final consumption expenditure	2.2	2.8	8.9	-0.4
General gov't final consumption expenditure	2.1	8.9	16.6	-5.6
Gross capital formation	1.5	10.3	-26.1	27.4
Imports of goods and services	1.6	6.6	-2.8	3.7

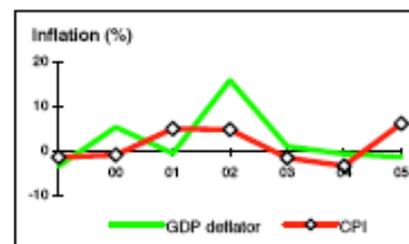


Note: 2005 data are preliminary estimates.

* The diamonds show four key indicators in the country (in bold) compared with its income-group average. If data are missing, the diamond will be incomplete.

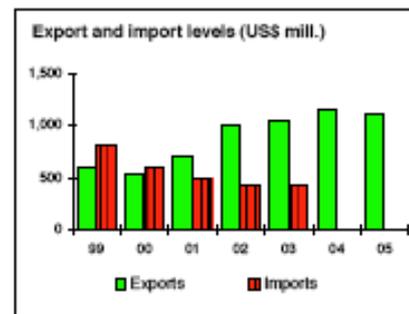
PRICES and GOVERNMENT FINANCE

	1985	1995	2004	2005
Domestic prices				
<i>(% change)</i>				
Consumer prices	..	13.4	-3.1	6.4
Implicit GDP deflator	16.2	18.4	-0.5	-1.1
Government finance				
<i>(% of GDP, includes current grants)</i>				
Current revenue	12.4	16.5	17.3	18.5
Current budget balance	2.7	5.6	3.7	4.4
Overall surplus/deficit	-11.3	-7.0	-5.3	-7.0



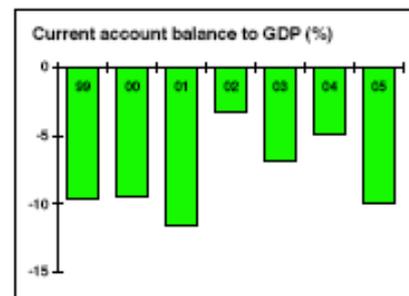
TRADE

	1985	1995	2004	2005
<i>(US\$ millions)</i>				
Total exports (fob)	176	442	1,146	1,104
Cotton	78	259	399	301
Gold	35	71	583	660
Manufactures	..	..	..	..
Total imports (cif)	469	751	..	..
Food	141	111	..	..
Fuel and energy	80	85	..	..
Capital goods	105	246	..	..
Export price index (2000=100)	90	122	113	114
Import price index (2000=100)	67	99	98	99
Terms of trade (2000=100)	135	124	114	114



BALANCE of PAYMENTS

	1985	1995	2004	2005
<i>(US\$ millions)</i>				
Exports of goods and services	220	521	1,421	1,388
Imports of goods and services	578	894	1,674	1,924
Resource balance	-358	-373	-253	-536
Net income	-26	-47	-178	-187
Net current transfers	163	193	189	219
Current account balance	-221	-228	-241	-504
Financing items (net)	197	295	456	869
Changes in net reserves	24	-68	-215	-365



Memo:

Reserves including gold (US\$ millions)	6	331	989	929
Conversion rate (DEC, local/US\$)	449.3	499.1	526.3	527.5

EXTERNAL DEBT and RESOURCE FLOWS

	1985	1995	2004	2005
<i>(US\$ millions)</i>				
Total debt outstanding and disbursed	1,456	2,958	3,316	..
IBRD	0	0	0	0
IDA	224	863	1,441	1,424
Total debt service	53	87	103	..
IBRD	0	0	0	0
IDA	3	12	18	33
Composition of net resource flows				
Official grants	157	208	481	..
Official creditors	87	138	109	..
Private creditors	-2	0	1	..
Foreign direct investment (net inflows)	3	111	180	..
Portfolio equity (net inflows)	0	0	1	..
World Bank program				
Commitments	72	56	69	..
Disbursements	29	86	77	111
Principal repayments	1	6	8	22
Net flows	28	80	69	89
Interest payments	2	6	10	11
Net transfers	27	73	59	77

