

---

# GESTION LOCALE ET DECENTRALISATION

## Le cas du Mali

---

Compte-rendu des Journées d'études IRAM  
10 & 11 septembre 1999



**IRAM**

Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de développement  
49, rue de la Glacière 75013 Paris France - Tél. : +33 1 44 08 67 67 – Fax : +33 1 43 31 66 31 – [iram@iram-fr.org](mailto:iram@iram-fr.org)



# SOMMAIRE

---

<b>1. OBJECTIFS ET DEROULEMENT.....</b>	<b>4</b>
<b>2. APPROCHE HISTORIQUE ET GRILLE D'ANALYSE .....</b>	<b>5</b>
21. Etat et paysans au Mali .....	5
22. Des acteurs ruraux prenant en charge de nouveaux domaines de la vie collective .....	5
23. Emergence d'un nouvel acteur, les communes .....	5
24. Mode d'analyse de ce nouveau jeu d'acteurs.....	6
• Les domaines de compétences.....	6
• Les espaces d'intervention.....	6
• La répartition des rôles.....	7
• Les modes de financement .....	7
• Le positionnement des leaders.....	7
<b>3. SYNTHESE DES DEBATS .....</b>	<b>8</b>
31. L'enjeu de la décentralisation.....	8
• Un processus à l'issue incertaine .....	8
• Des potentialités nombreuses.....	8
• Mais des risques .....	9
32. Orientations stratégiques pour appuyer le processus décentralisation .....	9
• Tenir compte de la diversité.....	9
• Développer les complémentarités.....	9
• Rechercher le niveau adéquat .....	10
• Défendre l'autonomie communale .....	10
• Un effort important en matière de formation .....	11
• Organiser un système de suivi -évaluation .....	11
33. Propositions vis à vis du dispositif national d'appui aux communes (DNAC) du Mali .....	12
• L'articulation des communes avec la " société civile " .....	12
• Rôle et organisation du centre de conseil communal (CCC).....	13
• Organisation des circuits financiers.....	13
• Ouvrir la formation aux différents acteurs.....	14
34. Quelques interrogations .....	14
• Quelle marge de manœuvre pour l'Etat ? .....	14
• Quelles normes pour la gestion de l'espace public ?.....	14
• Comment faire accepter l'impôt ?.....	15
• Comment organiser la " violence légitime " ?.....	15
Annexe 1 Historique et Acteurs à Mali-Sud .....	16
Situation de Mali Sud .....	17
Annexe 2 Programme des Journées d'études IRAM .....	19
Annexe 3 Liste des contributions aux débats des Journées d'études.....	20
Annexe 4 Liste des participants .....	21

---

# GESTION LOCALE ET DECENTRALISATION

## Le cas du Mali

---

### Compte-rendu des Journées d'études IRAM 10 & 11 septembre 1999

## 1. OBJECTIFS ET DEROULEMENT

---

L'objet de ces Journées d'études était de réfléchir aux modes de gestion du local, à partir des différents terrains où l'IRAM travaille au Mali, dans le contexte de décentralisation qui constitue un enjeu considérable, alors que l'équipe est interpellée sur la cohérence de ses pratiques au niveau de différents projets.

Les Journées ont permis de rassembler une cinquantaine de personnes<sup>1</sup> dont une vingtaine de salariés IRAM, six invités maliens impliqués dans différents programmes de développement local et près d'une trentaine d'invités : membres de l'association travaillant dans le développement local en France, partenaires techniques de l'IRAM, du Groupe initiatives notamment, ou partenaires institutionnels.

Préparés par un certain nombre de contributions<sup>2</sup>, les débats se sont organisés autour de trois grands moments<sup>3</sup>. Des éléments de contexte, à la fois historique et socio-politique (déroulement du processus électoral), ont été débattus en première partie. L'articulation entre instances ou organisations locales a fait l'objet d'un second débat à partir d'études de cas. Enfin, les dynamiques d'acteurs par rapport à la décentralisation ont été abordées. Elles permettent de discuter de l'organisation des dispositifs d'appui et de leur pertinence vis à vis des jeux d'acteurs. La synthèse finale a permis d'esquisser un certain nombre d'orientations opérationnelles concernant l'appui à la décentralisation et le suivi des dynamiques en cours.

---

<sup>1</sup> Voir liste en annexe 4.

<sup>2</sup> Voir liste en annexe 3.

<sup>3</sup> Voir programme des Journées en annexe 2.

## 2. APPROCHE HISTORIQUE ET GRILLE D'ANALYSE<sup>1</sup>

---

Une approche historique et une grille d'analyse ont été présentées et discutées lors des journées<sup>2</sup>. Elles permettent d'observer le processus de décentralisation et de l'analyser.

### 21. Etat et paysans au Mali

L'évolution du Mali est caractérisée par le passage de la mainmise de l'Etat sur le monde rural et sa structuration (coopérative, ton) à l'émergence d'acteurs ruraux appuyés par des opérateurs de développement. Ce changement s'inscrit, sous la pression des bailleurs de fonds, dans une logique de retrait de l'Etat avec transferts aux privés et aux associations de la société civile de fonctions qui lui étaient autrefois dévolues.

Les trois régions où l'IRAM travaille au Mali dans le cadre de missions courtes depuis fort longtemps, puis dans le cadre de projets, à Mali sud depuis 1991, à Mali nord depuis la relance coopérative (année 70) et dans la zone de l'Office du Niger depuis 1986, peuvent être, chacune, caractérisées par un certain type d'évolution des relations Etat/paysans, par rapport auquel l'équipe s'est positionnée<sup>3</sup>.

### 22. Des acteurs ruraux prenant en charge de nouveaux domaines de la vie collective

Les organisations paysannes, notamment les associations villageoises (AV) de Mali-Sud, ont pu, sur la base des bénéfices tirés de la production cotonnière, conduire des investissements dans le domaine des biens collectifs, infrastructures à caractère social, éducatif, sanitaire, religieux, etc. et les gérer. Elles ont été accompagnées dans cette démarche par des projets d'appui à la structuration du monde rural.

Les AV se sont donc engagées dans la gestion collective de biens, d'investissements, de services auparavant considérés comme relevant exclusivement du domaine de l'Etat. Cette nouvelle donne contribue à la redéfinition du rôle de chacun (représentants paysans, Etat, administration, appui externe, prestataires privés) dans les différents domaines d'intervention comme la gestion du foncier, des infrastructures sociales et économiques, des ressources naturelles, du crédit, des services d'appui aux producteurs.

### 23. Emergence d'un nouvel acteur, les communes

La décentralisation territoriale régie par les Lois de 1996 a été envisagée dès 1991, elle s'est voulue un processus participatif, concerté, et progressif pour répondre à l'objectif de développement économique et social assigné à la réforme. Ainsi le découpage territorial a été fait sur la base de critères et principes préalablement discutés par la population. Le respect des solidarités communautaires (au sens du désir de vivre en commun) a été un des critères privilégiés.

Avec l'avènement des communes rurales vient donc s'ajouter un nouvel acteur dans la gestion des affaires locales. Cet acteur est auréolé de plusieurs légitimités,

---

<sup>1</sup> Texte introductif de Agnès Lambert & Marie-Jo Demante.

<sup>2</sup> Voir annexe 1.

<sup>3</sup> Voir la reconstitution chronologique élaborée pour Mali Sud en annexe 1.

celle des urnes par l'élection des équipes municipales et celle de constituer le dernier échelon de l'Etat. Enfin une autre légitimité, et pas la moindre, est celle que leur attribuent la plupart des bailleurs qui veulent, par leur biais, faire transiter une grande part du financement au monde rural.

La question est de savoir comment la décentralisation va modifier le jeu des acteurs au niveau de la gestion locale. Les compétences dévolues aux communes par la loi sont très vastes et touchent à de multiples domaines de la vie quotidienne des habitants des communes urbaines et rurales. Elles restent cependant encore peu précises. En fait la liste des compétences transférées par les ministères techniques aux collectivités territoriales n'était pas encore dressée fin 1999, du fait de leur réticence et/ou incompétence et de la lourdeur de l'appareil législatif et administratif.

#### **24. Mode d'analyse de ce nouveau jeu d'acteurs**

Ces nouveaux domaines de compétences des communes ne vont-ils pas rentrer en concurrence avec ceux déjà pris en charge par les acteurs ruraux ? Il est donc important de s'interroger sur les articulations possibles entre les communes rurales et les organisations paysannes déjà impliquées dans la gestion des biens collectifs. Ces articulations s'analysent à partir de différentes entrées, celles qui paraissent les plus pertinentes aujourd'hui concernent les domaines de compétence, les espaces d'intervention, la répartition des rôles entre les acteurs, les modes de financement, le positionnement des leaders dans les différentes instances ou organisations locales et les communes.

- **Les domaines de compétences**

Les organisations locales ont acquis des compétences dans les domaines de la mise en place et de la gestion d'infrastructures et d'équipements sociaux, économiques, de la gestion des ressources renouvelables, de la gestion du foncier, dans la gestion de centres de services aux producteurs. Les collectivités territoriales ont, selon la loi, compétence dans la majorité de ces domaines. Y aura-t-il conflit, concertation, partage des responsabilités ou disparition des organisations de la société civile au profit de l'institution communale ?

- **Les espaces d'intervention**

Les organisations déjà mises en place se sont définies des espaces d'intervention de manière autonome ou en concertation avec les projets et les institutions qui les appuient financièrement et techniquement. Le découpage communal a déterminé, sur un mode participatif, d'autres espaces qui peuvent leur être ou non superposés. Le découpage communal ne correspond pas toujours aux logiques spatiales sur la base desquelles se sont constituées ces organisations pour la gestion des ressources naturelles, les échanges économiques, la gestion des services ou la circulation des troupeaux. L'espace communal n'est pas le seul espace de référence pour la gestion de tous les problèmes quotidiens. La multiplicité des espaces est une réalité incontournable. Ces superpositions et emboîtements d'espaces posent-ils des problèmes de cohérence pour le développement ?

- **La répartition des rôles**

Les institutions communales sont censées, selon la loi, réaliser une planification des investissements à mettre en place sur l'espace communal en concertation avec la population. Les organisations rurales impliquées dans la prise en charge des infrastructures collectives ont, de fait, plus d'expérience en matière de planification, de gestion financière et de gestion des investissements que les conseils communaux. Comment vont se répartir les rôles dans les communes entre les conseils communaux et le monde associatif dans les différents domaines d'intervention ? Quels sont les lieux et modalités de concertation à encourager ? Ces lieux de concertation ne sont-ils pas un moyen de favoriser la reconnaissance de l'institution communale, comme un des moteurs du développement et améliorer le recouvrement de la fiscalité locale ?

- **Les modes de financement**

Le financement des investissements devra être réalisé sur ressources propres (fiscalité) des communes avec ou sans appui extérieur (Etat, aide internationale). Aucune modalité de gestion et d'entretien des investissements réalisés n'est écartée dans la loi. On sait, dès maintenant, que les collectivités territoriales ne pourront seules, sur la base de leur fiscalité, financer les investissements indispensables. Le recours à l'aide extérieure certes sera possible pour le co-financement tant que des bailleurs fourniront les ressources nécessaires. Malgré cela, une contribution volontaire des habitants et des associations diverses dont ils sont membres sera fort probablement nécessaire. Selon quelles modalités et à quelles conditions institution communale et monde associatif seront prêts à financer des investissements ensemble ? Comment et à quelles conditions les citoyens seront prêts à passer de cotisants à contribuables ?

- **Le positionnement des leaders**

Différents cas de figure ont émergé lors des élections communales de mai et juin 1999. Certains responsables ont fait le choix de se positionner comme conseillers communaux. D'autres au contraire ont fait le choix de rester en dehors de ces conseils. Ces choix ont été personnels, mais souvent sous la pression des organisations qu'ils représentent. Quelles stratégies ont été mises en œuvre : investissement de ce nouveau lieu de pouvoir ; répartition des leaders dans les différents lieux de décision et de gestion de la vie locale ; observation extérieure du fonctionnement de cette nouvelle institution qu'est la commune ?

La décentralisation est porteuse d'enjeux majeurs : Quelles sont les nouvelles relations entre paysans et Etat qui vont se redéfinir ? Quelles sont au niveau local les nouvelles légitimités qui vont se faire jour, tant pour les individus que pour les institutions, associations et conseils communaux ? Quels seront les circuits de financement du développement les plus valorisés et les plus efficaces garantissant transparence et équité ?

### 3. SYNTHÈSE DES DÉBATS<sup>1</sup>

---

#### 31. L'enjeu de la décentralisation

Au delà de l'idée de " décentralisation " qui marque un point de vue descendant sur un appareil d'Etat trop centralisé, l'enjeu se situe peut être à un autre niveau : celui de la reconstruction<sup>2</sup>, sur des bases démocratiques et décentralisées, d'un Etat profondément affaibli par son héritage néopatrimonial et les politiques néolibérales<sup>3</sup>. Cet enjeu s'inscrit dans un projet politique : au Mali, celui des élites ayant porté le tournant démocratique de 1992.

#### **Un processus à l'issue incertaine**

A l'heure actuelle, la décentralisation représente un processus à l'issue incertaine, une " construction sociale en voie de se faire ", sans qu'il soit possible de se positionner pour ou contre. En effet, elle peut signifier le renforcement des féodalités locales et l'extension des travers de l'Etat ou, au contraire, faire émerger un espace où s'inventent de nouvelles formes de démocratie locale. En fonction des rapports de force, la réalité se situera probablement entre ces deux extrêmes.

#### **Des potentialités nombreuses**

Pourtant, les potentialités de la commune sont nombreuses. Par sa légitimité multiple, à la fois par le haut (reconnaissance par l'Etat et les bailleurs de fonds) et par le bas (processus électoraux), elle pourrait être :

- un organe de concertation, d'arbitrage et de planification entre les multiples interventions et les différentes catégories d'acteurs ;
- un organe de gestion des biens publics, à la fois directement et par délégation, auprès d'autres acteurs ;
- un point de rencontre entre logique étatique descendante et logique issue de la société locale.

L'enjeu est, comme l'expriment certains, de faire émerger un espace public au niveau local ou, comme l'expriment d'autres, de bâtir un projet de territoire susceptible d'enrichir la démocratie locale au delà d'élections périodiques et de prendre de front les logiques sectorielles descendantes.

A terme, c'est peut-être une relégitimation de l'Etat qui est en jeu, avec l'émergence de nouvelles pratiques au niveau local (débats démocratiques, transparence, etc.) conjuguées à d'autres facteurs nationaux (liberté de la presse, débat avec les partis d'opposition sur la base de projets et de propositions politiques, émergence de nouvelles générations d'agents de l'Etat ayant le sens du service public,...).

---

<sup>1</sup> Synthèse rédigée par Annette Corrèze, Marie-Jo Demante, François Doligez, Dominique Gentil & Agnès Lambert avec les apports de Maimouna Ba-Sy, Gilles Goldstein, & Philippe Lavigne Delville.

<sup>2</sup> Cf Pierre Yves Le Meur, APAD.

<sup>3</sup> La traduction de décentralisation en bambara est d'ailleurs : " ramener le pouvoir à la maison ".

### **Mais des risques**

A l'inverse, la mise en place des communes peut présenter des risques pour la démocratie locale si :

- la commune est considérée comme la seule instance légitime ("impérialisme communal", renforcé par l'Etat, le parti dominant ou les bailleur de fonds...) ;
- la commune conforte une féodalité locale, articulée au national et reproduisant les mêmes "turpitudes" reprochées à l'Etat (faible compétence, arrogance, gestion laxiste, réseau de clientèle, etc.) ;
- la commune devient une coquille vide, sans moyens propres ou attrape-tout vis à vis des financements externes, à la remorque des aides financières.

### **32. Orientations stratégiques pour appuyer le processus décentralisation**

Les potentialités de la commune ne se révéleront que si cette dernière sait se construire sa légitimité. Quelques orientations stratégiques peuvent contribuer à renforcer ce processus.

#### **Tenir compte de la diversité**

Le cadre de la décentralisation est fixé par une Loi unique qui en donne les principes de base. Mais ce cadre doit pouvoir s'adapter à la diversité très importante qui existe entre les régions et au sein même des différentes régions, entre les communes<sup>1</sup>.

Par exemple, dans le cas du Mali, les contrastes entre Gao, Niono et Sikasso sont saisissants. A Gao, prédomine dans une zone difficile et marquée par la sécheresse, un contexte d'urgence, suite à la rébellion, centré sur des actions ponctuelles. Dans la zone de l'Office du Niger caractérisée par des méthodes autoritaires et dirigistes, fruit de l'héritage militaire, l'apparition d'acteurs privés, organisations paysannes, mutuelles est très récente et accompagne le développement économique. Par contre, la zone cotonnière de Mali-Sud a vu émerger, depuis 25 ans, des associations villageoises et, plus récemment, dans un contexte d'essor économique important, des institutions autonomes comme Kafo Jiginew.

Face à cette diversité et dans l'optique de contourner la complexité des situations, le risque serait, dans les appuis, de tendre à la simplification en niant les différences et en appliquant un cadre unique, qui ne soit en fin de compte adapté à aucune des situations réelles.

#### **Développer les complémentarités**

Pour asseoir une véritable dynamique stimulée par les associations existantes, le développement de la complémentarité entre institution communale et société civile est indispensable. Il paraît nécessaire de jouer sur les synergies accentuées par la polyvalence des élus qui sont souvent des responsables associatifs et refuser le monopole du seul conseil communal dans la gestion de l'espace communal.

<sup>1</sup> Par exemple, à Gao, les élus communaux issus des instances de développement local que représentent les comités de suivi varient de 4 à 78 % du total des élus suivant les communes. Cette variation ne sera pas sans conséquence, par exemple, sur les niveaux de formation des élus.

En particulier, vis à vis des investissements, les conseils communaux doivent devenir des instances de planification, de délégation et de contrôle plutôt que de vouloir tout exécuter. En effet, ils ne doivent, en aucun cas, se retrouver les seuls à remplir toutes les fonctions, de la planification, à la réalisation et à la gestion des investissements concernant l'espace communal.

Cet ancrage dans le développement local est aussi un moyen de renforcer la démocratie participative au niveau des communes, par exemple à travers l'instauration de commissions situées autour des conseils communaux et composées de membres de la société civile susceptibles de réfléchir et d'élaborer des projets d'investissement.

### **Rechercher le niveau adéquat**

La commune représente un certain niveau, variable suivant les zones<sup>1</sup>, mais elle ne doit pas occulter les autres niveaux de structuration de l'espace.

En "infracommunal", les villages ou les fractions nomades restent, la plupart du temps, le lieu essentiel de la gestion des affaires locales (le foncier, les conflits entre familles, les puits, les écoles, etc.).

Le niveau intercommunal, déjà ancien, se développe également de façon importante et semble indispensable pour certaines activités ou infrastructures. Il s'agit par exemple de la gestion des complémentarités ou de la négociation des conflits entre agriculteurs et éleveurs, de l'aménagement agropastoral, de certaines infrastructures sociales (centres de santé, etc.) ou d'activités économiques (centres de gestion, caisses rurales). Suivant les régions, ce niveau intercommunal sera différent du cercle et, au delà d'une incitation financière<sup>2</sup>, doit être appuyé de façon spécifique, en prenant en compte les différences régionales.

Vers le haut, l'organisation se fait au niveau régional puis national. L'organisation d'un fonds national peut s'avérer indispensable pour garantir la péréquation entre les régions, mais elle doit se baser sur des règles claires et une gestion transparente<sup>3</sup>. Le risque d'un déséquilibre géographique et d'une répartition implicite entre bailleurs de fonds existe aussi.

### **Défendre l'autonomie communale**

Le risque est grand, au niveau de certains dispositifs d'appui, de déposséder les communes de leur responsabilité. Par exemple, en mettant en place des " AGETIP rurales<sup>4</sup> " qui décideraient, en lieu et place des collectivités territoriales, du type d'infrastructures et de leur réalisation.

<sup>1</sup> Les communes dans le Sud-Mali peuvent aller de deux ou trois à plus d'une quarantaine de villages.

<sup>2</sup> Taux de contrepartie inférieur pour les investissements intercommunaux dans le cas du DNAC.

<sup>3</sup> Il ne faudrait pas reproduire à leur niveau les dérives des caisses de stabilisation des prix des produits agricoles.

<sup>4</sup> Voir, pour l'urbain, A. Traoré, 1999 – L'état. L'Afrique dans un monde sans frontière – Actes Sud, 188 p.

A ce niveau, se pose également le problème de l'autonomie communale face aux politiques sectorielles. La commune est pour certaines tâches<sup>1</sup> " le dernier échelon de l'Etat " mais elle dispose aussi de son autonomie pour la gestion de son espace<sup>2</sup>. Elle peut, par là, entrer en contradiction avec certaines directives émanant d'échelons supérieurs.

Enfin, les Centres de Conseils Communaux (CCC) qui sont prévus dans le Dispositif National d'Appui aux Communes au Mali pourraient, dans une logique de substitution, déposséder les communes de la maîtrise d'ouvrage de leurs investissements.

### **Un effort important en matière de formation**

Cet effort concerne l'ensemble des acteurs touchés par la décentralisation, en particulier les citoyens et les élus (voir plus loin), et ne doit pas se limiter aux seuls secrétaires généraux des mairies.

Pour les élus, il est important de mettre en place des formations adaptées à leur niveau initial (niveau d'alphabétisation, existence de formation antérieure au niveau des projets de développement local ou des organisations paysannes, etc.) et à la fonction qu'ils occuperont au sein du conseil communal.

Même s'il existe des acquis en termes de méthodes et d'outils, il apparaît nécessaire, face à cet enjeu de la formation, de structurer de nouveaux dispositifs d'appui aux communes et de ne pas, comme cela a pu être évoqué, " charger la barque " des dispositifs existants<sup>3</sup>. Ces derniers, en effet, destinés aux organisations paysannes, sont porteurs d'enjeux spécifiques et régis par des logiques différentes (différences d'espaces et d'autonomie d'intervention, de relation avec l'administration, etc.).

### **Organiser un système de suivi-évaluation**

A ce stade du processus de décentralisation, l'observation attentive de ce qui se passe est essentielle pour orienter les actions à mettre en place.

Après les élections communales du mois de juin au Mali, un premier travail a été mené par les équipes des projets dans lesquels l'IRAM est impliqué, sur l'analyse du profil des élus au niveau de Sikasso. Avec d'importantes variations suivant les communes, il apparaît, globalement, que les élus sont plutôt jeunes, possèdent un certain niveau de scolarité et, pour un grand nombre d'entre eux, sont membres ou leaders d'une ou plusieurs associations locales. Ce premier niveau d'analyse doit être complété de façon à disposer :

- D'une vision complète du profil des élus (âge, sexe, profession, niveau de scolarisation, responsabilités associatives antérieures, profil socio-économique, etc.).
- D'une comparaison avec les non-élus (profil vis à vis des élus).

<sup>1</sup> Etat Civil, police par exemple

<sup>2</sup> Sans outrepasser les compétences qui lui ont été déléguées par l'Etat (la liste de ces compétences n'était pas encore achevées en septembre 1999.

<sup>3</sup> Tels que les centres de prestations de services de l'Office du Niger ou les centres de gestion rurale de Mali-Sud.

- D'une analyse des élus indépendants, face à plusieurs interprétations possibles (candidatures locales issues de l'ADEMA, membres de partis d'opposition minoritaires n'ayant pu s'acquitter financièrement de l'inscription électorale).

Mais cette analyse socio-économique des élus communaux devrait également être approfondie, tout particulièrement, sur la manière dont ils exercent leur pouvoir. Y a-t-il, en effet, exclusion de certaines catégories sociales au niveau des élus (agriculteurs allochtones, éleveurs transhumants, etc.) ? Au delà des processus électoraux, quels sont les modes de désignation des élus communaux, que ce soit à travers le rôle des élites locales (des notables, des anciens et, par comparaison avec le Bénin ou le Niger, rôle de la chefferie) et à travers le rôle des partis politiques nationaux, comme l'ADEMA, pour certaines régions "sensibles", comme la zone cotonnière ou le Nord. Enfin, les conséquences du cumul des mandats<sup>1</sup> des responsables, à la fois élus communaux et leaders associatifs, sur les dynamiques associatives devraient également être observées.

De façon plus large, l'observation des dynamiques en cours doit aborder d'autres aspects, tels que, par exemple :

- les rapports entre communes et représentants de l'Etat ;
- les activités et les modes de décision des communes ;
- le fonctionnement du conseil communal et ses modes de prise de décision réels ;
- ou encore, l'articulation avec les représentants associatifs les villages et les pouvoirs économiques existants.

### **33. Propositions vis à vis du dispositif national d'appui aux communes (DNAC) du Mali**

A partir de la comparaison entre les différents dispositifs (PADL-Gao, FIL-Sikasso et DNAC), il est possible d'esquisser quelques propositions pratiques en matière d'appui aux communes dans le cas du Mali.

Un principe de base pour accompagner les dynamiques en cours peut être de partir du dispositif national existant et de chercher à l'améliorer et à faciliter sa mise en application.

#### ***L'articulation des communes avec la " société civile "***

La Loi sur la décentralisation, en ouvrant au "débat public" les décisions des conseils communaux offre une possibilité d'articulation des actions des communes avec celles des associations impliquées de longue date dans le développement local.

---

<sup>1</sup> On peut faire référence aux observations dans le cas du Burkina-Faso où l'investissement des conseils communaux par les responsables associatifs s'est traduit par un double déséquilibre au niveau des associations : affaiblissement en tant que force de proposition vis à vis des communes et augmentation des difficultés internes.

L'organisation de ce débat pourrait être renforcée par la mise en place, dans le cadre du dispositif national, d'instances comme les "commissions communales de développement" (CCD) réunissant milieu associatif et élus locaux qui ont été expérimentées au FIL de Sikasso. Dans ce cas, les CCD ont pu avoir en charge la réalisation du diagnostic communal et l'élaboration d'un projet concerté de plan de développement communal.

### **Rôle et organisation du centre de conseil communal (CCC)**

Il est prévu que le CCC, en tant qu'équipe d'appui à la maîtrise d'ouvrage communale se structure au niveau du cercle ce qui, dans de nombreuses situations, peut permettre une réelle dynamique intercommunale.

Néanmoins, dans les cercles importants (supérieurs à 10 communes ?), il est possible de procéder à des subdivisions intercommunales pour structurer plusieurs CCC et favoriser leur action.

Dans cette architecture, il est essentiel que le CCC demeure bien une équipe d'appui aux communes. Dans le dispositif national, tel que prévu dans l'étude initiale, le CCC est responsable des contrats concernant la mise en place d'investissements et de leur bonne exécution, ce qui induit d'emblée le risque que la maîtrise d'ouvrage soit exercée par les CCC et non par les équipes municipales.

Pour éviter cet écueil, le financement de la formation des responsables communaux à une bonne maîtrise de leur responsabilité de maître d'ouvrage doit être envisagé.

### **Organisation des circuits financiers**

Dans le dispositif national, il est envisagé que les communes puissent ouvrir des comptes pour la gestion de subventions extérieures (dont celles apportées par le fonds d'appui aux communes) dans des institutions financières bancaires situées au niveau régional.

Il devrait être possible aux communes, au delà des procédures de la comptabilité publique, d'ouvrir des comptes dans des institutions financières décentralisées reconnues par le ministère des Finances<sup>1</sup>.

En effet, par rapport aux banques, la proximité de ce type d'institutions et la confiance dont elles jouissent de la part des populations locales peut être un facteur pour améliorer la transparence de gestion et, donc, au vu des résultats, la collecte de l'impôt.

Par rapport aux investissements réalisés, un débat doit avoir lieu sur la part respective du contribuable et de l'usager tant dans leur financement que leur entretien.

---

<sup>1</sup> Kafo Jiginew, caisses villageoises autogérées, Niessygisso, etc.

Le fonds national représente un outil indispensable de la péréquation, mais, vis à vis d'un éloignement peu propice à assurer la confiance, ses règles de fonctionnement restent à discuter de façon à en garantir la transparence de gestion. Face à cette péréquation, un débat doit également avoir lieu sur les niveaux de service à assurer en s'appuyant, notamment, sur les standards établis au niveau national (par exemple nombre de points d'eau par habitants) et sur les moyens correspondants<sup>1</sup>.

### **Ouvrir la formation aux différents acteurs**

Face au risque de circonscrire le rôle de la formation aux " nouveaux métiers administratifs ", c'est à dire aux secrétaires généraux des mairies par exemple, la création des communes implique au contraire un processus de formation ouvert à l'ensemble des acteurs concernés et qui doit être pris en compte dans les programmes d'appui aux communes.

Il s'agit de former, en premier lieu, les citoyens, comme promoteurs d'actions dans la zone concernée, leurs élus, ainsi que les commissions communales de développement pour élaborer des projets concertés de plan de développement communal, analyser et financer les projets d'investissement.

Comme le souligne l'expérience du FIL et du PADL, les compétences des prestataires techniques (bureaux d'études) et des équipes d'appui à la maîtrise d'ouvrage (cas de Arkawal à Gao) devraient également être renforcées.

## **34. Quelques interrogations**

### **Quelle marge de manœuvre pour l'Etat ?**

La question peut être posée du point de vue des moyens, tout en sachant que " l'Etat " représente différents acteurs, chacun avec ses intérêts propres. Vis à vis d'un discours plutôt favorable de la plupart des bailleurs de fonds<sup>2</sup>, il s'agit de voir ce que sera l'attitude réelle par rapport à la stratégie nationale de décentralisation. Par exemple, on peut analyser dans quelle mesure les dispositifs d'appui s'inséreront dans le programme d'appui (fonds national, etc...) et si les financements externes ne renforceront pas la différenciation régionale existante.

### **Quelles normes pour la gestion de l'espace public ?**

Les projets de développement<sup>3</sup> ont acquis de nombreuses références en matière de renforcement des dynamiques associatives : organisations de débats publics, prises de décisions selon des critères objectifs, autonomie et transparence de gestion, tentative d'équilibre des pouvoirs<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Ce débat sur le service public minimum renvoie par exemple aux disparités existantes en France entre départements " riches " et zones dépeuplées en déprise rurale.

<sup>2</sup> Bonne gouvernance, libéralisation et réduction de l'appareil d'Etat, etc.

<sup>3</sup> Développement local, appui aux organisations paysannes ou microfinance, par exemple.

<sup>4</sup> Ou, dit d'une autre façon : équité, transparence et décisions concrètes.

Avec l'émergence des communes, se pose la question de la possibilité d'une reconversion de ces différentes normes issues de la sphère " privée associative " au niveau de l'espace public et, partant, de la gestion des biens publics par la commune.

### **Comment faire accepter l'impôt ?**

Cette interrogation sur la nature des normes de gestion peut être illustrée par le glissement, entre les deux espaces - du privé associatif vers l'espace public-, de la notion de cotisation à celle de l'impôt.

Les dynamiques de développement local ont montré que, face à des projets concrets et bien identifiés, définis à travers certaines règles de planification et où existe un suivi rapproché de l'exécution, les populations sont en mesure d'apporter une contribution importante aux investissements locaux<sup>1</sup>. Par contre, la situation de la fiscalité locale est, dans la plupart des cas, préoccupante<sup>2</sup>. Peut-on s'inspirer des règles de gestion des projets associatifs pour faire accepter l'impôt ? Peut-on, à travers des schémas inspirés des fonds de développement local, garantir une certaine pérennité à l'impôt et aux investissements ainsi financés ? Enfin on peut également s'interroger sur le risque, en passant de la cotisation à l'impôt, de tuer la dynamique associative liée à la participation aux investissements. La transparence dans la gestion sera un enjeu essentiel et permettra aux électeurs de contrôler et sanctionner leurs élus.

### **Comment organiser la " violence légitime " ?**

Dès lors que la commune joue un rôle de concertation et d'arbitrage, notamment en matière de gestion du foncier et des ressources naturelles, se pose le problème de l'application des décisions et, en cas de non respect, des sanctions à prendre.

Face à une certaine tendance à la banalisation de la violence, au moins latente, dans la gestion des conflits, la commune sera-t-elle un lieu d'autorité acceptée et pourra-t-elle faire respecter l'intérêt général ? Mais avec quels moyens et quelle articulation aux forces publiques ?

---

<sup>1</sup> Plus de 40 % des montants des investissements du FIL (Fonds d'investissement local) dans le Sud Mali proviennent des contreparties locales.

<sup>2</sup> Quelques pourcents de l'assiette fiscale dans les communes urbaines et, souvent depuis les élections communales, une baisse importante de la récupération des impôts.

## Annexe 1

# Historique et Acteurs à Mali-Sud <sup>1</sup>

---

### Rappel de repères nationaux (communs aux trois situations)

---

- 1960-1968 → Régime Modibo Keita ("socialiste" - Etatiste - Aide russe et chinoise)
- 1968 → Coup d'Etat militaire (Moussa Traoré)
- 1973-1974 → Grande sécheresse
- 1980-1990 → Rôle important des aides occidentales (FMI, Banque Mondiale, France, Europe...) entraînant début de libéralisation (notamment commerce des produits vivriers) et endettement important
- 1984 → Grande sécheresse
- Mars 1991 → Renversement de Moussa Traoré

#### *Transition 1991-1992*

---

- Conférence nationale et Etats Généraux du Monde Rural

#### *Régime de transition (1992)*

---

- 1992 → Election d'A.O. Konaré
- 1994 → Dévaluation du franc CFA
- 1990-1996 → Rébellion dans le Nord (1990), premiers accords (Pacte National (1992), nouveaux troubles (1994) et réconciliation (1996)

---

<sup>1</sup> Annexe coordonnée par Dominique Gentil.

## SITUATION DE MALI SUD

---

### 1. Le tournant de 1974

- La Compagnie malienne de développement des textiles (CMDT) remplace la CFDT (nouvelle direction par des cadres maliens et quelques assistants techniques "hors normes").
- Le modèle cotonnier s'intéresse aussi aux vivriers.
- Les associations villageoises apparaissent, suite à un mécontentement des paysans sur la commercialisation. Elles peuvent s'appuyer sur un important travail préalable d'alphabétisation.
- Les associations villageoises l'emportent sur les FGR (Fédérations des Groupements Ruraux), car niveau plus adapté (village/arrondissement), activités concrètes et rentables, gestion plus claire, plus grande indépendance vis-à-vis de l'administration.

### 2. L'empire CMDT (1975-1985)

- La CMDT règne sur Mali-Sud. Elle assure le développement intégré (notamment élevage, environnement). Coton et vivriers se développent ainsi que les AV.
- La CMDT protège les paysans contre les exactions de l'administration classique (notamment les Eaux et Forêts).
- Les chefs d'arrondissement ont peu de poids.

### 3. Interrogations et premières diversifications (1985-1990)

- Interrogation sur le rôle économique des femmes (Cf. mission Annette Corrèze 1986)
- Séminaires de réflexion sur les AV (1987) : équilibre notables/jeunes lettrés, rôle des femmes, rôle du niveau inter-AV (ZAER), la diversification, les AV en zone non cotonnière...  
Au delà de la politique officielle sur la "participation" des paysans, la majorité des cadres CMDT restent hostiles au "pouvoir paysan".
- Etude sur le fonctionnement/dysfonctionnement des AV (étude de Le Roy, Ch. Coulibaly - Rocaboy de 1988 )  
AV comme "bras extérieur du village ?". Manque de transparence dans la gestion entraînant conflits.
- Lancement de Kafo Jiginew, coopératives d'épargne et crédit sur une base intervillageoise restreinte (5 à 10 villages), autonomes mais en collaboration avec la CMDT (détachement des cadres) - 1988.
- Réflexions sur l'intérêt de Centres de Gestion (pour les AV mais aussi pour Kafo, les entrepreneurs privés) – 1990.

#### 4. La diversification s'accroît mais la CMDT reste le pivot incontournable (1990-1999)

- Création du SYCOV (1992).
- Le Programme de Gestion rurale (PGR) s'implante à partir de 1992 et se développe (environ 1000 AV "touchées" en 1999).
- Le Fonds d'investissement local, le FIL (1993) débouche sur des structures inter-villageoises et des bureaux d'études privés.
- Autres intervenants (HELVETAS, AFVP, ONG).
- Découpage des communes (1996) et élections communales (mai et juin 1999).

A partir de ce bref historique et avant l'arrivée des communes, on peut dresser le tableau suivant :

	"PRIVE" ET ECONOMIQUE	PUBLIC
<b>Familles et exploitation agricoles</b>	Reproduction économique et sociale	
<b>Villages</b>		Décisions sur les affaires communes Gestion des terres et arbitrage des conflits
<b>AV, Associations de femmes, d'éleveurs, CESCO, APE</b>	Gestion de fonctions économiques (commerce, crédit, approvisionnement...)	Financement (création & fonctionnement) d'investissements variés (écoles, santé, puits...)
<b>SYCOV</b>	Syndicat de défense des paysans et en principe de cogestion de la filière coton	
<b>Kajo Jiginew</b>	Epargne et crédit	
<b>CAI (Comités d'Attribution Intervillageois) devenus en 1997 et 1998 associations intervillageoises</b>		Financement et gestion de biens collectifs dans le domaine de la gestion des terroirs
<b>PGR</b>	Se limite pour le moment à compta des AV mais pourrait devenir conseil à l'investissement collectif	
<b>Autres (Projet d'Appui à la gestion des Communes Rurales...)</b>		Formation et appui-conseils aux élus pour la gestion du budget communal
<b>CMDT</b>	En principe recentrage sur filière coton (de la production à l'exportation), source principale des revenus (500.000 Tonnes de coton) de la zone	Pistes rurales, infrastructures, Environnement, électrification
<b>Autorités Administratives et Politiques</b>		Peu de moyens (faibles rentrée des impôts) et peu de légitimité
<b>Communes</b>		Le nouvel arrivant, avec en principe beaucoup de domaines d'activités

## Annexe 2

# Programme des Journées d'études IRAM Septembre 1999

### Vendredi 10 septembre 1999

09h00-10h00 Introduction des journées. Débat sur le texte introductif.

#### Eléments de contexte

10h00-11h00 Discussion sur l'historique de la gestion territoriale et de l'évolution des relations entre acteurs par région.

11h30-12h30 Analyse du déroulement des élections communales.

#### Instances locales de gestion des ressources et Centres de services

14h00-15h30 Instances locales de gestion des ressources.  
Présentation et débat autour du texte de B. Bonnet.

16h00-17h30 Centres de services  
Présentation et débats autour du texte de J.B. Spinat

### Samedi 11 septembre 1999

#### Jeux d'acteurs et décentralisation. Enjeux pour les dispositifs d'appui

09h00-10h30 Analyse comparée par région sur les jeux d'acteurs et la décentralisation. Enjeux vis à vis des dispositifs d'appui

11h00-12h30 Synthèse générale et débat sur les orientations opérationnelles de l'IRAM vis à vis de la décentralisation et des dispositifs d'appui.

## Annexe 3

# Liste des contributions aux débats des Journées d'études

### Documents préparatoires

---

- B. Bonnet : « *Renforcer des capacités locales de gestion intercommunautaires des ressources naturelles* », pp. 38-53.
- J. Clément : « *L'organisation politique et administrative du Mali, des empires soudano-nigériens à aujourd'hui : Essai de mise au point historique* », pp.13-29.
- J. Montillet : « *Synthèse des résultats des élections communales sur la région de Sikasso* », pp. 31-36.
- J. Montillet, à partir des contributions de M.J. Demante, A. Lambert, B. Guibert, D. Eychenne et du rapport Folléa/Brunet : « *Synthèse sur les dispositifs d'appui aux communes* », pp.64-72.
- J.B. Spinat : « *Appui aux organisations paysannes et décentralisation : quelles articulations ?* », pp. 55-62.

### Débat sur « la décentralisation contre le développement local »

---

- D. Gentil & B. Husson : « *La décentralisation contre le développement local ?* », in Observatoire permanent de la Coopération française, Rapport 1996, Desclée de Brouwer, pp. 51-92.
- Jacob J.P. , 1998 : « *L'enlisement des réformes de l'administration locale en milieu rural africain. La difficile négociation de la décision de décentraliser par les Etats et les intervenants externes* », in Bulletin APAD n°15.
- Gentil D., février 1999 : « *Jean Pierre Jacob entre a priori et tentation autoritaire* », in Bulletin n°17 de l'APAD, juin 1999, pp. 105-109.
- Corrèze J.M., avril 1999 : « *Une pierre dans la controverse entre le thuriféraire et le compileur* », Note IRAM, 2 p.
- Lavigne Delville Ph, avril 1999 : « *Notes sur les débats* », extraits d'un courrier adressé à l'IRAM et à l'APAD.
- Jacob J.P. : *L'empirisme idéologique de Dominique Gentil*, in Bulletin APAD n°17, juin 1999, pp. 111-116.
- Le Meur P.Y. : « *Décentralisation et développement local. Espace public, légitimité et contrôle des ressources* », in Bulletin APAD n°17, juin 1999, pp. 117-120.

### Texte distribué lors des journées

---

- Fonds d'investissement local de Sikasso, août 1999 : « *Note sur les dispositifs d'appui aux espaces communaux* », 21 p.

## Annexe 4

Liste des participants <sup>1</sup>

1.	Etienne Beaudoux	IRAM
2.	Bernard Bonnet	IRAM
3.	Guy Bossy	MAE-DGCID
4.	François Clément	Mairie-Conseils
5.	Joséphine Clément	
6.	Philippe Coquart	AFD
7.	Annette Corrèze	Présidente IRAM
8.	Jean Marie Corrèze	Membre association IRAM
9.	Stéphane de Noray	IRAM
10.	Henryane de Chaponay	CEDAL
11.	Philippe Coquart	AFD
12.	Marie-Jo Demante	IRAM
13.	Philippe Deygout	IRAM
14.	Daouda Diagne	Inter-Réseaux
15.	Mahamadi Diawara	FIL Mali
16.	François Doligez	IRAM
17.	Marie-Jo Doucet	IRAM
18.	Marc Dufumier	INAPG Membre association IRAM
19.	Didier Eychenne	IRAM
20.	Benoît Faivre-Dupaigre	IRAM
21.	Mohamed Fall	Hydro-Pacte Mali
22.	Yves Fournier	IRAM
23.	Christian Fusillier	IRAM
24.	Dominique Gentil	IRAM
25.	Yves Glorieux	A.I.V.M.
26.	Gilles Goldstein	IRAM
27.	Yves Gorgeu	Mairie-Conseils
28.	Charles Grémont	
29.	Marie Christine Guéneau	IRAM
30.	André Guichaoua	Université de Lille I Membre association IRAM
31.	Diane Intartaglia	V.S.F.
32.	Serge Lacan	IRAM
33.	Agnès Lambert	IRAM
34.	Jean-François Lantéri	MAE-DGCID
35.	Philippe Lavigne-Delville	GRET
36.	Anne Le Bissonais	Membre association IRAM
37.	Pierre-Yves Le Meur	APAD
38.	Jean Leroy	CIRAD
39.	Laurent Liagre	IRAM
40.	Gérard Logié	Mairie-Conseils
41.	André Marty	IRAM
42.	Michel Merlet	IRAM
43.	Christophe Mestre	CIEDEL
44.	Jacqueline Montillet	IRAM

---

<sup>1</sup> sauf erreur ou omission

45. Sylvain Pambour	CIEPAC
46. Denis Pesche	Inter-Réseaux
47. Paul-Henri Schipper	MAE
48. Abacar Sidibé	PADL Mali
49. Idrissa Sidibé	PGR Mali
50. Odette Snoy	Membre association IRAM
51. Jean-Bernard Spinat	IRAM
52. Bernard Tallet	Université Paris I Membre association IRAM
53. Sophie Teyssier	IRAM
54. Olivier Thomé	VSF
55. Victor Tiollier	MAE-DGCID
56. Bakary Traoré	PCPS Mali
57. Pascale Vincent	CIEDEL