

**COMMUNICATION AU FORUM MULTI ACTEURS SUR LA
GOUVERNANCE ET LA CITOYENNETE (ODYSSEE MALI)**

**Thème : L'intercommunalité comme moyen d'accélération du processus de
décentralisation et d'intégration régionale : Cas de la santé dans la région
de Sikasso au Mali**

Karim Coulibaly,

Directeur exécutif de ODYSSEE

I Rappel du contexte et enjeu

1. Contexte

L'analyse du processus de décentralisation en Afrique de l'Ouest fait apparaître un bilan contrasté. Dans nombreux pays de la région, la décentralisation a fait émerger une autorité locale démocratique, de nature à permettre de rompre la situation duale qui prévalait depuis l'époque coloniale. Cela constitue indubitablement une avancée majeure. En effet, de manière générale, la décentralisation fonctionne localement et n'est pas remise en cause malgré certaines tentatives de retour en arrière. Malgré de nombreux problèmes liés à leur manque de moyens financiers, matériels et humains, le chemin accompli par les collectivités territoriales de base durant cette dernière décennie est impressionnant.

En dépit de ces progrès, on voit bien que la décentralisation n'a pas tenu toutes ses promesses et que les gouvernements centraux disposent de beaucoup de moyens pour retarder ou rogner l'autonomie des collectivités locales : délai parfois trop long entre les lois et leurs décrets d'application pouvant aller de 8 à 10 ans ; non effectivité du transfert des ressources en leur faveur. Et tout semble indiquer que l'État se décharge ainsi, sans compensations financières, sur les collectivités locales de responsabilités qu'il n'assume pas de façon satisfaisante. On assiste aussi au maintien de politiques sectorielles dans certains domaines dévolus aux collectivités locales notamment aux communes et l'absence presque totale des collectivités locales dans l'élaboration des cadres stratégiques nationaux de lutte contre la pauvreté, etc.

D'où le risque d'une désillusion des populations quant au bien fondé de la décentralisation.

Par ailleurs, la construction d'un espace économique et politique régional dépassant les micro Etats indépendants dans le cadre des organisations régionales comme la CEDEAO et l'UEMOA, n'a pas rencontré plus de succès. En effet, les insuffisances de ces organisations s'expliquent principalement par les limites des États qui les composent et par l'orientation du processus venu du haut

Face à cette situation de blocage en matière de gouvernance entre les trois niveaux : le « niveau régional », le « niveau national » et le « niveau local », nous estimons qu'il existe une alternative à cette impasse.

L'idée centrale de notre proposition est qu'il faut décloisonner les problématiques de la décentralisation de l'intégration régionale et de l'Etat ; qu'il faut définir, à partir des pratiques en cours, les différents niveaux de gouvernance.

Même si cette diversité des échelles est reconnue, encore faut-il penser à leurs articulations. Il est tentant de les voir comme imbriqués les unes dans les autres.

Il en ressort en premier lieu que la décentralisation se gagnera sur le terrain mais aussi par l'intervention des acteurs locaux dans la réforme de l'Etat, dans une articulation maîtrisée entre le local, le national et le régional. Cette articulation ne se limite d'ailleurs pas à ces trois niveaux. Le niveau intermédiaire entre le local et le national (c'est à dire au Mali au niveau des régions, cercles et communes), est un maillon important pour la décentralisation. En effet, l'intercommunalité est une échelle indispensable pour la mise en œuvre d'actions intéressant les territoires.

Notre proposition porte sur l'intercommunalité comme moyen de décloisonner la gouvernance, notamment en matière de santé au Mali dans la région de Sikasso..

2. Enjeu

Au Mali, après l'engouement réel et sincère suscité par la réforme de décentralisation, dans les années 1990, la décentralisation apparaît comme une œuvre inachevée. En effet, les transferts de compétences et de ressources sont quasi bloqués et la décentralisation se mue en une déconcentration où l'Etat semble plus soucieux de réaffirmer son pouvoir autoritaire sur l'espace national que de susciter l'expression de gouvernances locales. Depuis l'adoption des décrets de transfert de compétences dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de l'hydraulique en 2002, plus aucune compétence n'a été transférée aux collectivités territoriales.

Dans cette situation de blocage, une étude proposée par le LASDEL¹ dans le cadre du programme de recherche action sous régional « Etat local ²» et financée par la DDC, a été menée dans la région de Sikasso. Dans cette étude, c'était la réforme de décentralisation de la santé qui était au cœur de la réflexion.

En effet, la décentralisation devait offrir l'opportunité :

- d'évoluer vers une nouvelle forme de gouvernance de la santé, multi acteurs ;
- de passer d'une gestion sectorielle, nationale, corporatiste des affaires de santé à une gestion locale, transversale et pluridisciplinaire ;
- de faire de la santé une chose publique, un objet de débats publics, cruellement absents jusqu'ici.

Les résultats de l'étude ont permis d'identifier, entre autres, une institution nouvelle porteuse d'initiatives intéressantes : l'intercommunalité. Cette institution, représentée par les syndicats inter collectivités animés par de jeunes élus issus du mouvement syndicaliste paysan, a pris place dans les différents cercles de la région en remplacement des structures d'appui aux collectivités territoriales : les Centres de Conseil Communaux (CCCC). Ces élus développent une autre manière de voir et de faire de la politique.

Dans la région de Sikasso, ces syndicats nouvellement créés se posent progressivement en acteurs parvenant à fédérer des collectivités en mal de repères et proposent des actions concrètes pour obtenir une meilleure reconnaissance des collectivités et obtenir un transfert des ressources. Animés par des jeunes élus dynamiques, qui organisent mensuellement des journées de discussions réunissant les élus de toutes les collectivités de la région, ils deviennent une sorte de tribune politique, un lieu de débats, d'échanges d'expériences et de prises de position commune et s'imposent sur la place locale.

En effet, la fonction d'élu suppose une capacité d'innover, tant dans le mode de gestion du pouvoir, que dans l'élaboration de politiques. Les élus en sont conscients mais totalement impuissants face à un tel défi, auquel ils se sentent mal préparés et très seuls. Ces inter collectivités représentent donc une réelle opportunité de construire une conscience politique locale et à ce titre méritent davantage d'attention et d'accompagnement.

Le création de ces regroupements de collectivités se situe dans le cadre de la lutte contre « l'émiettement des collectivités locales » et constitue une alternative à l'impasse dans le processus de transfert de compétences et de ressources. C'est pourquoi, l'intercommunalité, représentée par les syndicats inter collectivités des cercles de Sikasso et de kadiolo, a été retenue comme acteur bénéficiant d'accompagnement dans le cadre de l'action pilote du

¹Le Laboratoire d'Etudes et de Recherche sur les dynamiques Sociales et le Développement Local, institution de recherche reconnue au plan sous régional africain et international, basée à Niamey (Niger)

² L'intitulé complet du programme est « Etat local, gouvernance quotidienne et réformes du service public dans quatre pays africains(Bénin, Burkina Faso, Mali, Niger) »

projet « Accompagnement des acteurs locaux de la région de Sikasso en matière d'amélioration de la délivrance des services publics locaux ».

Le choix de ces intercommunalités comme acteurs dynamiques s'explique par le fait que depuis la création des syndicats inter collectivités, malgré l'absence de soutien financier, ces regroupements de collectivités proposent un cadre de réflexion, d'information, une plate forme de discussion et une autre manière de concevoir la politique.

II. Objectifs, méthodologie et résultats obtenus

1. Objectifs

L'accompagnement des intercommunalités des deux cercles a comme objectifs de permettre aux élus::

- d'acquérir une vision plus politique de la gestion du secteur de la santé ;
- d'identifier les blocages du transfert dans le domaine de la santé et de faire des propositions;
- de participer aux instances de pilotage et de prise de décision au niveau national sur le transfert du secteur de la santé ;
- de conduire des actions de plaidoyer dans les forum nationaux en faveur du transfert effectif de compétences et de ressources aux collectivités locales dans le domaine de la santé ;
- de partager leurs expériences dans le domaine de la santé dans les forums sous régionaux .

2. Méthodologie d'accompagnement des intercommunalités

La démarche méthodologique adoptée pour l'accompagnement des ces deux intercommunalités consiste à la mise en place et à l'animation de plates forme de discussions et d'échanges entre les élus.

Ces plates forme vise l'organisation de débats, de discussions et d'échanges sur :

- les différents outils d'opérationnalisation du transfert de compétences et de ressources en matière de santé, élaborés par l'Etat, notamment la Convention d'Assistance mutuelle (CAM) entre les communes et les Associations de santé Communautaires (ASACO) et le Guide d'opérationnalisation du décret N° 02-314 :P-RM du 4 juin 2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales communes et cercles en matière de santé afin de relever les insuffisances et faire des propositions d'amélioration ;
- les textes en préparation au niveau de la Cellule de Décentralisation et de Déconcentration du Ministère de la Santé. afin de défendre les intérêts des populations locales.

Ces plates forme de discussions et d'échanges doivent permettre de briser l'isolement des élus et de renforcer leurs capacités de propositions face à l'Etat et ses services techniques.

3. Résultats obtenus

Dans la mise en œuvre de l'action pilote des intercommunalités, des plans d'action de trois ans (2010-2012) ont été élaborés et validés. Leur mise en œuvre a commencé par le renforcement des capacités des membres des intercommunalités des deux cercles.

Même si les activités relatives aux plates de discussions et d'échanges démarrent timidement, les réunions des membres des intercommunalités ont permis de discuter de la problématique de la référence évacuation, qui constitue, de nos jours, un goulot d'étranglement dans la délivrance du service public de santé au niveau primaire. Ces discussions ont permis aux membres de l'intercommunalité de Sikasso regroupant 42 communes et le Conseil de cercle de Sikasso de prendre des décisions relatives au paiement et aux modalités de gestion de la contribution à la référence évacuation payée par les collectivités.

III Perspectives

L'intercommunalité, en tant que niveau intermédiaire de gouvernance, peut être un moyen de décloisonnement des espaces de gouvernance en articulant les niveaux local, national et régional.

Elle peut être un outil favorisant non seulement l'intégration des communes d'un même pays par le biais de projets de territoires, mais aussi la coopération décentralisée et les échanges inter Etatiques .

La capitalisation de l'expérience de l'intercommunalité des deux cercles de la région à l'issue du projet, pourrait être partagée avec les autres intercommunalités maliennes et voir même sous régionales permettant ainsi une bonne gouvernance locale mais aussi régionale.

En effet, les textes de loi sur la décentralisation, dans de nombreux pays, confèrent aux collectivités locales, notamment aux communes des compétences importantes en matière de santé. Cependant, aborder ces problèmes au niveau d'une seule commune est souvent inefficace car la faible capacité des communes ne leur permet pas d'affronter seules un certain nombre de défis. C'est pourquoi, l'intercommunalité peut être un moyen favorisant la création de communautés de communes proches les unes des autres en vue de porter un projet commun d'amélioration de la santé de base. Cette possibilité est d'ailleurs prévue dans la plupart des lois sur la décentralisation même si elle est encore rarement mise en œuvre.

Ainsi, l'intercommunalité devra permettre de :

- Impulser les politiques publiques de santé et accélérer les processus de transfert de compétences et de ressources et d'intégration régionale;
- Réaliser des actions communes dans le domaine de la santé ;
- Servir de cadre idéal de concertation et de coopération permettant d'établir un partenariat fécond entre les collectivités de part et d'autre de la frontière;
- offrir l'occasion de cadre d'échanges entre les différents Etats de la région en matière de décentralisation ;
- Contribuer à la dynamique d'intégration régionale à travers l'instauration d'un cadre de partenariat mettant en synergie les efforts des Etats, des collectivités locales et autres acteurs de la société civile en vue d'accélérer le processus d'intégration régional.