

**REPUBLIQUE DU MALI**  
**Un Peuple - Un But - Une Foi**



**MINISTRE DU TRAVAIL**  
**DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L ETAT**

-----

**COMMISSARIAT AU DEVELOPPEMENT**  
**INSTITUTIONNEL**

## **Forum multi-acteurs sur la gouvernance au Mali**

*Sous l'égide du Commissariat au Développement institutionnel (CDI),  
avec l'appui du Service de Coopération et d'Action culturelle (SCAC) de l'Ambassade  
de France  
et de l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique (ARGA)*

### **SÉANCE 1 :**

**L'accès aux services publics de base**

*4 décembre 2008*

## **Projet de document de capitalisation**

*Janvier, 2009*

---

*Document réalisé par*

*Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique  
(ARGA)*



**Gouvernance  
en Afrique**

## SOMMAIRE

I)	Rappel des termes du débat .....	3
1)	La dimension gouvernance en matière d'accès aux services publics de base .....	3
2)	Cadre d'analyse .....	4
3)	Quelques pistes de réflexions et de propositions .....	5
a)	Sur le cadre institutionnel et organisationnel .....	5
b)	Du choix des prestations de services à décentraliser .....	6
c)	De la nature du transfert : déconcentration, délégation, ou dévolution .....	6
d)	Du dispositif de suivi et de contrôle de l'exécution des prestations .....	7
4)	Sur le partenariat et la mobilisation citoyenne .....	8
5)	Sur la mobilisation des ressources .....	9
a)	Du mode de détermination et d'allocation des ressources .....	9
b)	De la mobilisation des contributions des usagers .....	10
c)	Des mécanismes de suivi et de contrôle des financements .....	10
d)	De l'investissement en capital humain .....	11
II)	Etat d'avancement dans le diagnostic et les propositions .....	12
1)	Sur le cadre institutionnel .....	12
a)	Les acquis sur le cadre institutionnel .....	12
b)	Les déficiences constatées en matière de réglementation et d'organisation de l'accès aux services publics de base .....	12
c)	Les défis et enjeux d'une gouvernance démocratique et efficace des services publics de base .....	13
d)	Propositions .....	15
(i)	<i>Relatives à l'appropriation de la décentralisation</i> .....	15
(ii)	<i>Relatives au processus de transfert des compétences</i> .....	15
(iii)	<i>Relatives au processus de planification locale du développement</i> .....	15
(iv)	<i>Relatives aux mécanismes de concertation et de suivi &amp; évaluation</i> .....	15
e)	<i>Relatives aux cadres de formulation et d'harmonisation des politiques</i> .....	15
f)	<i>Relatives aux politiques sectorielles locales</i> .....	16
2)	Sur le partenariat et la mobilisation citoyenne .....	16
a)	Les acquis en matière de partenariat et de mobilisation citoyenne .....	16
b)	Les déficiences constatées sur les stratégies de partenariat et l'exercice de la citoyenneté .....	16
c)	Les défis et enjeux d'un partenariat de rupture et d'une citoyenneté nouvelle au service du développement de l'accès aux services publics de base au Mali .....	17
d)	Propositions pour un autre partenariat et une citoyenneté plus active en faveur du développement des services publics de base .....	17
(i)	<i>Relatives à l'appropriation de la décentralisation</i> .....	17
(ii)	<i>Relatives au processus de transfert des compétences</i> .....	18
(iii)	<i>Relatives au processus de planification locale du développement</i> .....	18
(iv)	<i>Relatives aux mécanismes de concertation et de suivi &amp; évaluation</i> .....	18
e)	<i>Relatives aux cadres de formulation et d'harmonisation des politiques</i> .....	18
3)	Sur la mobilisation des ressources .....	18
a)	Les acquis en matière de financement et de renforcement des ressources humaines locales .....	18
b)	Les déficiences constatées sur les stratégies de financement et le renforcement des capacités humaines .....	18
c)	Les défis et enjeux de la mobilisation des ressources .....	19
d)	Propositions pour le renforcement des ressources mobilisables pour l'amélioration de l'accès aux services de base .....	20
e)	<i>Relatives aux stratégies de mobilisation des finances</i> .....	20
f)	<i>Relatives au processus de transfert des compétences</i> .....	20
g)	<i>Relatives aux cadres de formulation et d'harmonisation des politiques</i> .....	20
III)	Questions à approfondir .....	21
1)	De l'appropriation du processus de décentralisation .....	21
2)	De la réforme du processus de transfert des compétences .....	21
3)	Des processus de planification locale du développement .....	22
4)	<i>Des mécanismes de concertation et de suivi &amp; évaluation</i> .....	22
5)	<i>Des cadres de formulation et d'harmonisation des politiques</i> .....	24
6)	Pour des Assises Nationales sur le processus de décentralisation au Mali .....	25

## **D) Rappel des termes du débat**

Pendant longtemps, les Etats centraux ont fourni principalement ces services publics de base, dans une tentative de consolider les indépendances nouvellement acquises par une approche interventionniste. L'Etat s'était donné des prérogatives considérables dans la production et la fourniture d'une large gamme de biens et de services. Les réformes publiques rendues nécessaires par l'inefficacité des modes de délivrance de ces services et soutenues par les changements de paradigme politique intervenus dans les années 1980, ont créé un mouvement de transferts de compétences depuis le secteur public central vers d'autres niveaux de gouvernance des secteurs publics, privés et associatifs.

Aujourd'hui, les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) soulignent que le défi majeur du développement est le bien-être des populations, pour autant, la situation se dégrade alors que les acteurs sont nombreux à intervenir. L'accessibilité pour le plus grand nombre aux services de santé, d'éducation, de transport, de télécommunication, d'assainissement, etc., à des conditions de prix compatibles avec le niveau de vie des populations et avec la nécessité de gérer l'environnement, reste une exigence de stabilité politique et un facteur de participation citoyenne à la gestion des affaires publiques, un facteur d'intégration à la nation.

Le défi repose donc dans la capacité des acteurs de la gouvernance, notamment locaux, à offrir un accès aux services publics de base en niveau et en qualité satisfaisants.

### **1) La dimension gouvernance en matière d'accès aux services publics de base**

Les politiques de décentralisation conduites dans les différents pays ont un projet politique : la refondation de l'Etat sur des bases plus inclusives, plus démocratiques. Et dans un contexte de tension continue entre une offre en services publics essentiels et une demande sociale de plus en plus complexe et exigeante, le débat sur l'accès aux services publics de base interroge les modes de régulation. Ceux-ci doivent être capables de prendre en compte la diversité des intérêts, entre les membres de la communauté locale et entre les différents niveaux de territoire (local, régional, national, etc.), et de construire, par des processus délibératifs légitimes, des réponses conformes aux valeurs partagées. Par ailleurs, il y a un lien étroit et réciproque entre la légitimité de l'action publique locale (agir pour des objectifs jugés pertinents par la population) et son efficacité (obtenir des résultats). Mais ce souci de gérer avec efficacité des ressources publiques de plus en plus rares doit être nécessairement en écho avec une égale exigence de construction collective d'un système de valeurs, de structures et de modes de faire fondés sur les principes d'équité, d'éthique, d'inclusivité et de responsabilité, ce qui, globalement, pose une problématique de « gouvernance des services publics de base ».

L'accès aux services publics de base, pour être efficace et inclusif, doit ainsi reposer sur des modes de régulation capables de concilier l'unité et la diversité, d'articuler les différents échelons de territoire. Pour autant, en dépit de la vision idyllique qui en est faite, le local ne constitue pas *de facto* un niveau de gouvernance simple, facilement maîtrisable et systématiquement efficace. Le local n'est pas « simple » car il est non seulement l'espace

dans lequel les acteurs locaux entrent dans des alliances ou des conflits d'intérêts complexes. Il est aussi l'espace sur lequel se projette, avec de multiples diffractions, toute la complexité du monde, qui subit les effets de décisions, d'actions venues d'ailleurs, hors de portée du pouvoir local. Il en résulte que le local n'est pas non plus particulièrement maîtrisable et efficace. Nombre de problèmes ont une ampleur ou une portée qui vont bien au delà de l'échelle locale ; l'importance des moyens (financiers ou humains) à mettre en œuvre pour y répondre exige souvent une intervention à une échelle plus vaste.

Dans un contexte de tension continue entre l'offre de services publics essentiels et une demande sociale de plus en plus complexe et exigeante, la gouvernance, comprise ici comme l'ensemble des processus mis en œuvre pour gérer les interfaces entre les acteurs, les territoires, les ressources, dans leurs dimensions à la fois politique, économique, sociale et environnementale, s'ouvre alors sur un certain nombre de défis cruciaux pour la construction de l'Etat en Afrique :

- comment repenser les services sociaux de base dans la perspective de promouvoir l'intégration ainsi qu'un fort sentiment d'appartenance et de confiance envers l'État, dans un contexte où les structures institutionnelles existantes, encore largement induites du modèle d'Etat post-colonial, sont inadéquates, et sont génératrices de crise sociale et politique et de violence ?
- quels partenariats (et avec quels types d'acteurs ?) sont-ils susceptibles d'améliorer l'efficacité dans la prise en charge de la délivrance des services publics de base ?
- comment institutionnaliser des mécanismes et des processus sociaux permettant à tout un chacun de devenir des citoyens et des citoyennes à part entière ?
- comment répondre à une demande sociale de plus en plus complexe et exigeante, pour un pays sous-développé, confronté à la rareté des ressources ?
- comment articuler les territoires et surtout les différents échelons de gouvernance dans un contexte où les processus de décentralisation poussent plutôt à l'émiettement du territoire et à l'émergence de collectivités autonomes ?
- enfin, comment se déclinent les rôles et responsabilités des différents acteurs aux plans économique, social, politique et environnemental ?

## 2) Cadre d'analyse

Ces questionnements sur les transformations nécessaires à mettre en œuvre, en matière de « gouvernance des services publics de base », permettent de dessiner un cadre d'analyse autour de **trois grands chapitres** : 1°) le cadre institutionnel et organisationnel; 2°) le partenariat et la mobilisation citoyenne ; 3°) les ressources.

**1°) Le cadre institutionnel et organisationnel.** Parler de « gouvernance des services publics de base » revient tout d'abord à interroger *l'ensemble des institutions et organisations qui régulent l'accès à ces services*. Le cadre institutionnel et organisationnel renvoie donc aux **règles** et aux **institutions sociales** par lesquelles ces services sont délivrés et leur accès réglementé. La réglementation renvoie aux lois formelles et coutumières, aux règlements

internes aux organisations, aux devoirs moraux, aux obligations contractuelles, etc. Pour leur part, les institutions sociales qui interviennent sur un ou plusieurs segments de l'offre de services publics de base sont : la famille, les lieux de culte, la collectivité locale, les associations professionnelles, les partis politiques, les institutions financières, les entreprises, les coopératives, la cour de justice, le gouvernement, le parlement.

**2°) Le partenariat et la mobilisation citoyenne.** Le débat sur la gouvernance des services publics de base se situe dans un contexte où l'Etat n'est plus considéré comme le seul acteur de changement. C'est un contexte dans lequel d'autres acteurs affirment de plus en plus leur légitimité dans la gestion des affaires publiques et dans lequel les dynamiques liées à la mondialisation resituent les problématiques de développement local dans des liens d'interdépendances et/ou de coopération de plus en plus complexes, avec d'autres territoires et avec d'autres communautés. Ainsi, en matière de délivrance des services publics de base, l'efficacité des prestations offertes dépend-elle, par exemple, d'une bonne coopération entre les collectivités locales voisines (intercommunalité) et entre les autres échelons des pouvoirs publics (région, Etat). De même, le partenariat avec les organisations de la société civile (OSC) contribue-t-il à l'approfondissement du processus démocratique, à l'élargissement du champ politique. La mobilisation citoyenne apparaît, en effet, comme un levier de mobilisation de ressources humaines, financières et organisationnelles, et de participation citoyenne à la gestion des affaires publiques. Ainsi, la participation des citoyens et de leurs organisations aux processus de décision, les positionnent-ils en partenaires du développement et en gestionnaires des mécanismes de prestation.

**3°) Les ressources.** Les usagers des services publics attendent de l'action publique qu'elle apporte des améliorations pour la vie de chacun. Si, aux yeux des populations, la décentralisation n'agit pas positivement sur leur cadre de vie et de travail, sur leur revenu, leur éducation, leur santé, etc., elles jugeront inutile sa construction politique. D'où la nécessité de créer les conditions d'un lien fort entre décentralisation et développement, grâce, en particulier, au développement d'une offre de services publics de base en qualité et en quantité suffisantes, et à des conditions d'accessibilité également performantes. Mais l'efficacité de ces prestations ne dépend pas seulement de la pertinence des orientations choisies. Cette efficacité tient, certes, à la capacité des collectivités à porter de véritables projets de développement informés et négociés avec les populations, mais elle est également étroitement liée à l'adéquation des moyens mis en œuvres. Qu'il s'agisse de créer ou renforcer les services publics ou de favoriser le développement, l'action publique locale est dépendante des ressources mobilisables pour l'action. Elles peuvent provenir des capacités contributives de la population, des activités économiques locales ou de dotations venant d'ailleurs (région, Etat, aide internationale). L'efficacité dépend également de la capacité des acteurs publics locaux (élus, techniciens) à mettre en œuvre ces ressources de façon efficiente, conforme aux objectifs fixés, sans gaspillage, sans perte de temps. Ce qui pose le problème de la formation des acteurs et de l'organisation de la collectivité locale.

### **3) Quelques pistes de réflexions et de propositions**

#### **a) Sur le cadre institutionnel et organisationnel**

Dans le contexte de la décentralisation, les règles définissent le cadre légal par lequel l'administration délègue aux institutions sociales la responsabilité de la prestation d'un ensemble de services (ou simplement leur en reconnaît la légitimité) et, concomitamment,

définit les règles de suivi et de contrôle de l'exercice de ces compétences transférées ou reconnues à ces organisations. Le premier niveau d'interrogation, en matière de délivrance et d'usage des services publics de base, a donc trait au **cadre législatif et réglementaire** qui organise le transfert des compétences du centre vers la périphérie. Parmi les questions soulevées : a) le choix des prestations de services à décentraliser ; b) la nature du transfert (déconcentration, délégation, dévolution) ; c) le dispositif de suivi et de contrôle mis en place pour assurer de l'exécution correcte de la prestation.

#### **b) Du choix des prestations de services à décentraliser.**

La décision de décentraliser tout ou partie d'une chaîne de prestation d'un service public découle d'un besoin spécifique d'amélioration de la fourniture de ces services et de renforcement, à long terme, du processus démocratique dans un pays. En principe, les prestations couvertes par ces champs de compétences transférées portent sur des services de proximité, dont la nature de la demande locale présente suffisamment de variations pour justifier sa prise en charge au plus proche des populations, pour tenir compte des spécificités de chaque localité. Mais dans la pratique, pour la plupart des pays engagés dans des processus de décentralisation, le choix des prestations est prédéfini par le pouvoir central qui, dans le cadre de la loi sur la décentralisation, détermine un certain nombre de champs de compétences qu'il décide d'affecter aux collectivités locales, de manière uniforme et, aussi, selon des modalités d'exécution elles aussi uniformes. Cette façon de faire s'est heurtée à la faible capacité des collectivités territoriales à assurer avec efficacité et avec un égal niveau de qualité et d'étendue, la production des services de base. Toutes les collectivités locales n'ayant pas le même niveau de développement, les décisions de transfert n'ont pas tenu compte des capacités propres à chaque collectivité.

##### **☞ Pistes de réflexion et de proposition**

- Ne faudrait-il pas, pour le transfert des compétences en matière de délivrance des services publics de base, que chaque collectivité locale décide, elle-même, selon ses capacités, des prestations qu'elle peut fournir, et qu'elle laisse à l'administration centrale celles qu'elle ne pourrait encore prendre en charge ? Si oui, selon quelles modalités de tels choix pourraient-ils s'opérer ?
- Quelles en seraient les implications, au plan des politiques d'accompagnement à mettre en place pour relever le niveau des collectivités locales et, progressivement, réduire les différentiels de développement entre celles-ci ?
- Plus globalement, comment repenser les processus instituant pour permettre de larges consultations sur le cadre institutionnel régissant l'organisation et la gestion des affaires publiques, au niveau local notamment ?

#### **c) De la nature du transfert : déconcentration, délégation, ou dévolution**

Il ressort clairement du questionnement sur « le choix des prestations de services à décentraliser » que, dans un souci d'efficacité et de construction progressive de capacités de maîtrise d'ouvrage locale, les capacités présentes des collectivités locales doivent déterminer les modalités de décentralisation de la fourniture des services publics de base. Mais la réflexion doit aussi porter sur les composantes de la prestation qu'il est opportun de décentraliser et sur les modalités du transfert à opérer : 1°) une simple déconcentration ne nécessitant que des réaménagements internes au sein d'une même tutelle administrative ; 2°)

une délégation entraînant de profonds transferts de compétences dans la gestion technique d'un service à des entités publiques ou privées, locales ou nationales ; 3°) ou une dévolution de pouvoirs d'administration et de financement conférant à des entités locales (la plupart du temps élues) une totale autonomie de gestion d'une prestation de services.

Au-delà des questions purement techniques qu'appelle le choix de l'une ou de l'autre de ces modalités de décentralisation de l'offre en matière de service public de base, ce qui entre en ligne de compte ce sont aussi les articulations entre les différentes échelles de gouvernance : local, régional et national ; c'est aussi la possibilité de décomposer une offre de services publics et de confier la gestion de chaque composante selon les modalités de transferts la plus appropriée d'un point de vue social, politique et économique. Dans de nombreux domaines (infrastructures, politiques d'éducation et de santé, justice et sécurité...) l'échelle locale est trop petite pour apporter des réponses satisfaisantes. Une collectivité locale doit donc inscrire son action dans une articulation maîtrisée avec les autres échelles de territoires (notamment la région et la nation).

#### **☛ Pistes de réflexion et de proposition**

- Autour de quels critères faut-il déterminer ce qui, dans la chaîne des prestations constitutives d'une offre de services publics, relève des missions régaliennes de l'Etat ou devant nécessairement revenir aux collectivités locales ou aux autres acteurs non-étatiques associatifs ou privés ?
- Comment, sur la base d'une telle distribution des compétences, réfléchir l'offre en matière de services publics de base en termes d'équilibres à trouver entre politiques de déconcentration, de délégation et de dévolution qui assurent une fourniture optimale des services publics à la base, et en même temps préservent le projet politique de construction à long terme d'une capacité locale de gestion des affaires publiques ?
- Dans quelle mesure la décomposition de l'offre de services publics de base entre déconcentration, délégation et dévolution doit-elle être pensée en termes d'articulation entre les différents échelons de territoires : local, régional et national ?
- Comment organiser cette coopération au sein et entre différents niveaux décentralisés ? Par quels mécanismes peut-on susciter la construction d'objectifs communs et la mutualisation des moyens nécessaires à leur réalisation (intercommunalité) ?

#### **d) Du dispositif de suivi et de contrôle de l'exécution des prestations**

La décision de décentraliser la prestation d'une offre de service public entraîne généralement (notamment lorsqu'il s'agit de délégation et encore plus de dévolution) des modifications profondes dans la chaîne de responsabilités et un transfert concomitant d'autonomie de gestion. Et une des questions qu'il faut régler, lors du transfert de la prestation d'un service public, est relative au dispositif de suivi et de contrôle à mettre en place. Dans l'esprit d'élargissement de l'espace public et de renforcement des processus de démocratisation qui sont au cœur des réformes publiques liées aux processus de décentralisation, ce dispositif de suivi et de contrôle est nécessairement compris dans son sens le plus large. Il inclut, en plus des moyens de suivi et de contrôle propres à l'Etat central et aux collectivités locales, tous les autres moyens pertinents mobilisables à travers les organisations de la société civile. Ce suivi et ce contrôle ne peuvent être correctement réalisés qu'avec une forte capacité de gouvernance. Cela interroge la nature des textes de lois

règlementant la gestion des affaires publiques à tous les échelons de gouvernance (ex. le code des marchés publics), l'existence et la nature des cadres et mécanismes de consultation et de concertation entre l'Etat et les acteurs non-étatiques, sur la gestion des affaires publiques.

#### ☞ Pistes de réflexion et de proposition

- Comment relier les politiques de transferts de compétences de l'administration centrale vers les périphéries (services déconcentrés, collectivités locales, OSC, entreprises publiques, etc.) à des dispositifs de suivi et de contrôle qui ne se traduisent pas par un fardeau trop lourd à porter pour l'Etat ou par des contraintes procédurales qui annihileraient les gains recherchés en termes d'efficacité des prestations, de renforcement de la capacité de maîtrise d'ouvrage locale ?
- Comment organiser des espaces multi-acteurs de délibération collective pour fixer des objectifs, des priorités, et pour évaluer des prestations en matière d'offre de services publics de base ? Sur quelles méthodes et règles faut-il construire ces « espaces publics de délibération » (compétences partagées, subsidiarité, etc.) ?
- Comment renforcer le contrôle citoyen de l'action publique locale ? Comment réaliser le principe de « responsabilité » (redevabilité, « accountability ») ?
- Sur quelles règles (juridiques, éthiques) fonder la relation entre le citoyen et le pouvoir local ? Comment faire respecter ces règles ? Comment gérer les conflits et sanctionner les fautes ?

#### 4) Sur le partenariat et la mobilisation citoyenne

L'enjeu est l'élargissement du champs politique, l'approfondissement du processus démocratique et, bien évidemment, l'amélioration de la participation des populations et le renforcement de leurs capacités. En particulier, les populations, principaux usagers des services publics de base, ont la possibilité, à travers notamment les OSC, de co-gérer des prestations en devenant parties prenantes dans les processus de décision. Plus largement, dans le contexte des Etats africains, la refondation de l'Etat exige la conquête d'une nouvelle citoyenneté. Dans cette perspective, l'hypothèse de la décentralisation est que celle-ci contribue à redonner du sens à l'Etat, en redonnant du sens et du contenu à la notion de participation à la gestion des affaires publiques. Mais cette citoyenneté ne se décrète pas, elle se construit. Elle dépend des pratiques, des comportements et des représentations du citoyen comme du pouvoir public local. Le renforcement de la citoyenneté au niveau local implique des efforts dans plusieurs domaines : la compréhension et le consensus sur les règles communes (éducation civique) ; la connaissance des problèmes à résoudre et des contraintes (information) ; la capacité de construire un projet commun à partir d'intérêts différents et souvent contradictoires (éthique du bien commun ; procédures, méthodes et organisation du débat collectif). Les réflexions doivent donc s'intéresser aux positionnements et aux interactions entre différents acteurs de l'espace public (individus, communautés, OSC, secteur privé, collectivités locales, administration centrale, coopération). Elles doivent également s'intéresser aux champs des responsabilités particulières de chaque catégorie, dans la définition des priorités, la confection des services publics, la délivrance de ceux-ci et les modalités d'accès aux prestations fournies. Une des préoccupations est aussi la nature du contrat social qui engage ces différents acteurs : prestation de services rémunérée ou bénévolat.

**☞ Pistes de réflexion et de proposition**

- Dans le contexte d'une décentralisation qui donne effectivement le pouvoir aux collectivités locales, comment les différents acteurs (individus, communautés, OSC, secteur privé, collectivités, administration centrale, coopération) se partagent-ils les rôles dans la délivrance des services publics de base?
- Quels sont les obstacles politiques, économiques et socioculturels qui s'érigent, au niveau des communes, à la construction d'une citoyenneté locale ? Comment les résoudre ?
- Comment construire des cadres de co-apprentissage, d'échanges d'expériences entre les différents acteurs, qui facilitent la maîtrise des outils nécessaires à la participation de chaque acteur à la conception, la production et la délivrance des services publics de base ?
- Qu'est-ce que la coopération décentralisée peut apporter comme plus-value dans le domaine de l'offre de services publics de base ? Quelles sont les contraintes majeures au développement de ce type de partenariat ? Comment les résoudre ?

## **5) Sur la mobilisation des ressources**

Comme indiqué plus haut, la problématique de la mobilisation des ressources (financières et humaines) est primordiale dans l'approche de la gouvernance des services publics de base. En Afrique, du fait particulièrement de la rareté de ces ressources et de l'urgence des besoins, les modalités d'acquisition et de réallocation des ressources imposent, au-delà des questions purement techniques, plus d'exigences en termes d'éthique et d'équité. La puissance publique étant le principal pourvoyeur de services, les modes d'allocation des ressources se doivent d'être attentifs à la gestion des équilibres à l'échelle des territoires et à l'échelle des différentes communautés. Les pistes de réflexion et de proposition sur le cadre de gouvernance en matière de mobilisation et de gestion des ressources destinées aux services publics de base porteront principalement sur les éléments suivants : a) les modes de détermination et d'allocation des ressources transférées par l'Etat central en contrepartie des compétences décentralisées ; b) les principes et règles qui encadrent les modalités de mobilisation de la contribution des usagers ; c) le cadre global de suivi et de contrôle des financements ; enfin, d) l'investissement en capital humain.

### **a) Du mode de détermination et d'allocation des ressources**

Il est ici question principalement des dotations annuelles de fonds publics destinées à couvrir une partie des frais liés à l'exécution d'un service public. Lorsque ces subventions vont directement à des entités décentralisées comme une collectivité locale, elles s'inscrivent dans le cadre des fonds alloués annuellement par l'Etat central à ces collectivités dans le cadre de la politique de décentralisation. Lorsque les bénéficiaires sont des organismes de type associatif ou privé, ces subventions, accordées à ces prestataires de services, compensent des pertes provoquées par le fait que l'administration impose l'application aux usagers de tarifs inférieurs aux coûts de production et de distribution du service. Le débat porte principalement sur le volume de ces transferts et sur l'assiette sur laquelle ils sont calculés. De même, la réflexion doit porter sur l'évolution des conditions de travail et de la structure du dialogue social lorsque la responsabilité financière est transférée de l'Etat central vers la périphérie.

☞ **Pistes de réflexion et de proposition.**

- Le mode de détermination des ressources financières transférées dans le cadre de la décentralisation des services publics de base est-il fondé sur des critères associés à la nature et à l'importance de la demande locale pour ce service ?
- Les règles de calculs permettent-elles une hausse régulière du volume de ces transferts et avec, une amélioration continue de la prise en charge des prestations ?

**b) De la mobilisation des contributions des usagers**

Dans le sens de la décentralisation, il est important que les populations à mesure qu'elles acquièrent plus de responsabilités dans la gestion des affaires publiques locales, puissent corrélativement mobiliser localement une part de plus en plus conséquente du coût des services. En particulier, les usagers doivent être en mesure de payer une part des coûts de production et de distribution du service. La réflexion portera ici sur l'effectivité de cette contribution des usagers, leur mode de détermination, leur modularité selon les réalités locales et selon les catégories sociales en présence.

☞ **Pistes de réflexion et de proposition.**

- Les populations paient-elles effectivement une partie des coûts de production et de distribution du service public ? Si oui, selon quelles proportions dans des secteurs clés comme la santé, l'éducation, l'eau, l'assainissement ?
- Pensez-vous que les tarifs pratiqués sont légitimes ? Dans quel sens faudrait-il les réévaluer (à la baisse ou à la hausse) ?
- Devrait-on, pour la détermination des tarifs d'un service public de base donné, tenir compte des niveaux de développement inégaux entre les différentes collectivités locales et entre les différents niveaux de revenus au sein d'une même communauté ? Si oui, par quels processus faudrait-il élaborer de telles règles de tarification pour assurer que les principes d'éthique et d'équité sont constamment vérifiés ?
- Quel est le type de contrat social à établir entre le prestataire et l'utilisateur d'un service public qui assure que ce dernier est effectivement fondé à apprécier le service rendu et que son avis est déterminant dans la poursuite du contrat de prestation ?

**c) Des mécanismes de suivi et de contrôle des financements**

Dès lors que l'Administration centrale décide de décentraliser la prestation de l'offre d'un service (par déconcentration, délégation et dévolution), les transferts concomitants de responsabilité, notamment financière, ont pour corollaires : le relèvement des exigences d'efficacité et de transparence, et la nécessité de rendre compte à un public plus large, aussi bien sur les pratiques commerciales que sur les résultats comptables. Malheureusement, dans la plupart des cas, c'est l'opacité qui est plutôt la règle : dans la détermination des coûts, des tarifs, dans les procédures de comptabilisation et de détermination des résultats. Or dans un contexte de rareté des ressources, et donc d'insuffisance en offres de services publics en qualité et en quantité suffisante, une manière de gérer la patience des usagers et donc, de préserver la paix et la stabilité sociale, est l'établissement d'un cadre transparent de gestion.

☞ **Pistes de réflexion et de proposition.**

- Comment construire des dispositifs, élargis à l'ensemble des acteurs de l'espace public local, de suivi et de contrôle des systèmes de prestation en matière d'offre de services publics de base ?
- Comment articuler ces dispositifs de suivi et de contrôle au niveau local à ceux opérationnels à d'autres échelons de gouvernance ? Comment gérer la subsidiarité ?
- Quel est le statut « idéal » pour le dispositif de suivi et de contrôle au niveau local : simplement consultatif, interpellatif, ou doté de pouvoirs élargis de sanctions ? Comment imagineriez-vous la composition d'une telle structure ?

**d) De l'investissement en capital humain**

Une des raisons explicatives à la déficience des prestations en matière d'offre de services publics de base renvoie généralement aux faibles capacités du personnel clé affecté à ces prestations ainsi qu'à leur faible motivation. Deux facteurs contribuent à cette déficience : le faible niveau de rémunération et le déficit de formation. Ceci est surtout manifeste au niveau des collectivités locales. L'Etat a très souvent transféré des compétences sans avoir au préalable mis en place des politiques de renforcement des ressources humaines locales d'égal niveau. Un des constats, par exemple, est l'inexistence d'une véritable fonction publique locale. Les collectivités continuent, en théorie, de s'appuyer sur les services déconcentrés de l'Etat, lesquels sont généralement dans un état de démunition totale et sont incapables d'assumer les mandats qui leur sont confiés. La réflexion doit donc tendre vers la mise en place d'une fonction publique locale, mais aussi la transformation du statut des organismes publics déconcentrés qui leur permettent d'attirer du personnel qualifié au même titre que les sociétés privées. De même, cette réflexion devra-t-elle aussi porter sur une offre de formation initiale et continue adaptée, capable de faire émerger du personnel qualifié au service des projets à la base.

☞ **Pistes de réflexion et de proposition.**

- Autour de quels services de base et pour quelles fonctions principalement imagineriez-vous la construction d'une fonction publique locale au Mali ?
- Pensez-vous qu'en matière de délivrance des services publics de base, les réformes devraient tendre vers l'émergence, au niveau local, d'établissements publics dotés d'une large autonomie de gestion et fonctionnant sous le même régime que celui du secteur privé en matière de gestion du personnel ? Si oui, autour de quel (s) secteur (s) prioritairement devrait-on envisager l'émergence de tels organismes ?
- Comment réformer le système d'éducation et de formation actuel pour qu'il puisse accompagner plus efficacement les collectivités locales dans leur effort de maîtrise du développement local ? Comment verriez-vous la distribution des rôles entre universités et écoles de formation publiques ou privées, prestataires privés de services d'enseignement et de formation, ONGs et associations de base, etc. ?
- Dans quels sens les politiques actuelles des partenaires au développement devraient-elles être infléchies pour davantage impacter sur l'amélioration du renforcement des capacités locales ?

## II) Etat d'avancement dans le diagnostic et les propositions

### 1) Sur le cadre institutionnel

#### a) Les acquis sur le cadre institutionnel

- Sur le cadre institutionnel, l'acquis principal est la disponibilité « *de données de base et d'un plan quinquennal au niveau local* ». Ceux-ci constituent effectivement des instruments de planification permettant d'élaborer une meilleure offre de services publics de base, fondée sur une plus grande maîtrise des besoins et des ressources ainsi que sur une vision globale à long terme de l'évolution des territoires et des communautés.
- Plus spécifiquement, relativement aux deux secteurs qui ont fait l'objet d'études de cas dans le cadre du Forum, à savoir les secteurs de la santé et de l'assainissement, une avancée a été communément observée dans l'établissement de mécanismes de partenariat entre les structures techniques spécialisées et les collectivités locales. Ainsi, en est-il de « *l'existence d'un contrat et d'un cahier de charge entre les GIE d'assainissement et la Mairie* » tel que cela a été observé, notamment, dans la Commune VI de Bamako. De même, la forte implication de la Mairie « *dans la gestion des ASACO (Association de Santé Communautaire)* » et « *l'existence d'un mécanisme de suivi des services offerts par les GIE d'assainissement* » illustrent-elles une volonté des élus locaux de s'approprier effectivement d'un domaine de compétence transférée dans le cadre de la décentralisation.
- De manière générale, la « *création d'une caisse de solidarité pour le transport des malades vers le CSRéf (Centre de Santé de référence)* », ainsi que « *l'existence de structures déconcentrées de l'Etat et des services techniques du District au niveau local* » semblent révéler, d'une part, une capacité de réponse communautaire en construction, dans tout ce qui concerne la prise en charge de l'offre de services publics de base et, d'autre part, une volonté de l'Etat d'accompagner le processus de décentralisation par une politique de déconcentration conséquente.

#### b) Les déficiences constatées en matière de réglementation et d'organisation de l'accès aux services publics de base

« La crise de gouvernance est une crise de cohérence dans la gestion des affaires publiques ». C'est autour de cette prémisse qu'un certain nombre de déficiences ont été analysées, pour ce qui concerne l'accès aux services publics de base au Mali.

- C'est, tout d'abord, le constat d'une « *contradiction fondamentale entre les textes et les pratiques en matière de décentralisation* » que l'on pourrait généralement expliquer par un « *déficit d'engagement politique dans la durée et la traduction de cette volonté dans la pratique* ». Cette absence de continuité de la volonté politique expliquerait, pour une bonne part, les difficultés à réaliser effectivement les transferts de compétences décidés dans le cadre de la loi sur la décentralisation.
- L'autre niveau d'incohérence relève de l'inadéquation entre les charges nouvelles qui pèsent sur les collectivités locales du fait des compétences transférées et le volume des ressources alloué par l'Etat central. Et « *l'absence de transparence dans la gestion des*

*ressources mobilisées* » ne permet pas d'optimiser l'utilisation du peu de ressources mobilisées par les collectivités locales. Mais ce déséquilibre n'est pas uniquement financier, il a aussi été relevé « *l'insuffisance des ressources humaines en nombre et en qualité* », ce qui réduit les capacités locales de maîtrise d'ouvrage et alimente les facteurs de non performance dans la fourniture des services et le contrôle de celle-ci. La « *non maîtrise d'ouvrage ne favorise pas la pérennisation des interventions* » et impacte négativement sur la qualité et l'efficacité des infrastructures mises en place. Ainsi, en matière d'assainissement, déplore-t-on le « *non respect des normes de construction des dépôts de transit* », dans un contexte où « *l'augmentation exponentielle du volume des déchets* » et l'expansion des zones d'habitation vers les périphéries, posent d'énormes problèmes d'hygiène publique.

- Un autre niveau d'incohérence réside dans le « *chevauchement des responsabilités entre les services techniques déconcentrés* », imputable à des confusions, un manque de clarté ou simplement un déficit de vulgarisation dans la « *redéfinition des rôles des différents acteurs dans le contexte de la décentralisation* ». Cela conduit souvent à des blocages et, surtout, des longueurs objectivement injustifiées dans le traitement de dossiers nécessitant l'intervention de plusieurs services spécialisés. Dans un contexte généralement caractérisé par la « *difficulté de compréhension et d'appropriation du transfert des compétences par les acteurs locaux* », certaines administrations continuent ainsi de poser des actes illégaux, totalement décalés de l'esprit et des textes qui fondent la décentralisation.
- Par ailleurs, le phénomène de la « *déterritorialisation de l'espace public du fait des projets limités dans le temps, peu ou mal coordonnés* » relève d'un autre niveau d'incohérence : le déficit de projet de territoire. Fort justement, il a été noté que « *l'addition de projets ne fait pas le territoire* ». Ce déficit de vision globale de l'évolution des territoires, des communautés et des ressources a fait dire, notamment, que les « *PDSEC sont davantage des catalogues de besoins que de véritables plans* ». De même, en matière de gestion des ordures, il a été observé « *l'absence de continuité de volonté politique dans l'assainissement* » qui vient encore illustrer le déficit global de vision stratégique dans le management des services publics de base.
- Un problème qui semble récurrent est le déficit général d'appropriation de la décentralisation pour l'ensemble des acteurs. Ainsi, pointe-t-on « **le manque d'appropriation de la politique de santé communautaire** », d'ailleurs visible dans « **la méconnaissance du contenu de la nouvelle convention qui gère les ASACO par les usagers** », même si par ailleurs l'on reconnaît que « la technicité des informations est un obstacle au développement des CSCOM (Centre de Santé de Référence) ».

### **c) Les défis et enjeux d'une gouvernance démocratique et efficace des services publics de base**

Au regard de ces déficiences constatées sur le cadre institutionnel régissant généralement l'accès aux services publics de base au Mali, mais aussi, eu égard aux acquis réalisés dans ce domaine, un certain nombre d'enjeux ont été pointés.

- L'enjeu principal semble être « **l'appropriation collective de chaque étape dans les transferts de compétence** ». Après plus d'une décennie de réformes institutionnelles majeures qui ont transformé profondément la gestion des affaires publiques au Mali, l'approfondissement du processus de décentralisation exige un nouvel élan, laquelle exige

un autre niveau d'appropriation par les différents acteurs. Cela exige une plus grande **« efficacité de la communication à l'égard des acteurs qui gèrent la dimension politique de la décentralisation »**. Il est en effet crucial, qu'au-delà des contraintes d'ordre méthodologique et technico-financier, le sens primordial de la décentralisation ne soit jamais perdu, qu'il soit constamment rappelé le projet politique plus englobant au cœur de toutes ces réformes institutionnelles : la refondation de l'Etat, sur des bases plus démocratiques, plus inclusives, plus attentives aux diversités des territoires et des communautés.

- Ce défi d'appropriation large du sens politique de la décentralisation ne sera possible que dans le cadre d'un dialogue continu et ouvert à l'ensemble des acteurs. Et si, en matière d'accès aux services publics de base, les modes de régulation doivent en premier lieu se fonder sur le principe de **« l'acceptation de la primauté de l'intérêt général »**, cela ne devrait pas, en Afrique plus qu'ailleurs, évacuer la nécessaire élaboration de consensus. La décentralisation est une œuvre de construction collective qui requiert des mécanismes de concertation élaborés et adaptés à la situation des différents acteurs en lice. C'est dans ce cadre que l'on émet l'idée de **« création d'espaces de délibération qui permettent de garantir la légitimité des décisions publiques et l'implication des usagers »**, de sorte que **« l'offre de services publics de base réponde à la demande exprimée par les usagers et leur permette de mieux évaluer la qualité des prestations »**.
- Mais aussi, l'appropriation de la décentralisation passe par l'apprentissage par la pratique. Les communautés apprennent de ce qu'elles font. Cela passe par le **« renforcement des capacités des collectivités dans la maîtrise d'ouvrage »**. Et, les déficiences constatées dans les capacités actuelles d'assumation des compétences transférées par les élus locaux ne sauraient justifier leur contournement et mise à l'écart dans la réalisation de toute infrastructure au niveau local ou la fourniture de services publics de base. Il y a un coût lié à l'apprentissage et aux processus d'acculturation qui pèsent à la fois sur les institutions et sur les hommes, la société doit décider de supporter ce coût au regard du projet politique décrit plus haut.
- Mais cet investissement sur le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage locale, n'est productif que si concomitamment, **« la stabilité du personnel »** est aussi prise en charge dans la délivrance des formations et dans l'architecture institutionnelle locale. D'où la nécessité d'une **« clarification des rôles et responsabilités et cohérence des interventions des acteurs au niveau local »** qui permette de distinguer très clairement les fonctions « politiques » et d'« orientation stratégique » des fonctions de « conception technique » et d'« exécution ». Cela permet de discriminer les offres de renforcement de capacités. Ainsi, autant l'on insistera sur **« le renforcement des capacités des élus sur les nouvelles responsabilités »**, autant l'on tentera d'orienter vers un personnel local au statut plus stable, une bonne partie des investissements en renforcement de capacités liées à la réalisation d'infrastructures communautaires et/ou la fourniture de services publics de base. Ce qui repose, notamment, la réflexion plus globale sur la fonction publique locale et sur les politiques de déconcentration.
- Un autre enjeu qui, naturellement, découle d'une amélioration des capacités locales de maîtrise d'ouvrage, est l'élaboration et la maîtrise d'un cadre de planification locale adapté aux besoins des acteurs locaux. En perspective, cela devrait contribuer à une meilleure **« planification des initiatives dans la durée pour assurer leur pérennité »** et,

ainsi, rompre avec la juxtaposition des projets et l'absence de continuité dans la gestion des investissements de ceux-ci.

- Enfin, un des derniers enjeux, est la mise en cohérence du cadre réglementaire d'avec les pratiques procédurales. Ainsi, en matière de politique de santé et d'assainissement « *l'application des textes réglementant l'hygiène publique* » et « *la mise en place d'un cadre réglementaire pour une meilleure gestion des boues de vidange* » doivent constituer des axes ponctuels d'amélioration de la délivrance des services dans ces secteurs.

#### **d) Propositions**

##### **(i) Relatives à l'appropriation de la décentralisation**

- Développer des outils de communication sur le BABA du transfert des compétences liées à la délivrance des services publics

##### **(ii) Relatives au processus de transfert des compétences**

- Proportionner les compétences de chaque collectivité territoriale en fonction des ressources disponibles
- Mettre en adéquation les objectifs, les responsabilités et les moyens des collectivités territoriales
- Attribuer à l'exécutif municipal la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage du développement local
- Amoindrir la gestion centralisée des services publics
- Moduler les compétences en fonction des spécificités locales

##### **(iii) Relatives au processus de planification locale du développement**

- Délocaliser le processus de la planification au niveau local
- Elaborer des outils de suivi évaluation participatif et des indicateurs de mesure de performance

##### **(iv) Relatives aux mécanismes de concertation et de suivi&évaluation**

- Avoir une administration tournée vers les besoins des bénéficiaires
- Rendre compte aux usagers
- créer une base de confiance pour développer les relations d'échange
- Créer des cadres de suivi évaluation pour la satisfaction des usagers
- Faciliter la maîtrise des rôles à travers la concertation
- Suivre l'exécution du contrat entre ASACO et le service public de la santé

##### **e) Relatives aux cadres de formulation et d'harmonisation des politiques**

- Capitaliser, partager et disséminer les expériences locales et les articuler avec l'échelle nationale
- Concevoir un schéma technique, financier, organisationnel, global, cohérent et durable pour la gestion de chaque filière de services
- Baser le PDSEC sur des objectifs clairs et à long terme
- Garantir la continuité des projets
- Répliquer les expériences réussies

f) **Relatives aux politiques sectorielles locales**

- Les autorités communales doivent accorder une attention particulière à la part de l'assainissement dans le budget communal

2) **Sur le partenariat et la mobilisation citoyenne**

a) **Les acquis en matière de partenariat et de mobilisation citoyenne**

- Les « *avancées dans la définition d'une vision et d'une démarche en matière d'assainissement suite à l'élaboration d'un projet de politique et de stratégies* » notées au niveau de la Commune VI (Bamako) préfigurent une approche nouvelle dans la délivrance des services publics de base, de nature à assurer une plus grande visibilité et une meilleure lisibilité sur les politiques locales. Cette visibilité et cette lisibilité accrues sur les politiques locales devraient contribuer à faciliter l'émergence de partenariats entre collectivités locales et les autres intervenants potentiels dans le domaine de la fourniture des services publics de base. Cela crée aussi de meilleures conditions de participation des citoyens à la gestion de ces services, déjà notée dans « *la participation des acteurs à l'élaboration des plans opérationnels (PC)* ».
- En particulier, il a été noté une « prise de conscience par la population que la santé est une question locale », en résonance avec la « *prise de conscience des femmes et leur implication dans les bonnes pratiques liées à l'assainissement* ». C'est une évolution qu'illustre bien la « *création d'associations de quartier pour l'amélioration du cadre de vie* » qui est un signe de « *l'implication des acteurs dans les prises de décision* » relatives à la gestion des affaires publiques locales.

b) **Les déficiences constatées sur les stratégies de partenariat et l'exercice de la citoyenneté**

- Les « *Difficulté de compréhension et d'appropriation du transfert de compétences* », analysées au niveau du cadre institutionnel, relativement à l'insuffisante appropriation par les acteurs de la décentralisation, agissent aussi négativement sur les capacités des acteurs à entrer en partenariat et à adopter une posture citoyenne dans la gestion et l'usage des services publics. Cela explique pour une part « *la perception des citoyens selon laquelle l'Etat doit fournir tous les services gratuitement* » ainsi que « *l'incivisme des populations dans la gestion des déchets* ». A ce niveau, il a été avancé que la « faiblesse de la couverture et la qualité des services est à relier avec la faible contribution des citoyens ».
- Par ailleurs, le « *manque de soutien de la mairie aux associations de quartier* » œuvrant dans la fourniture de services communautaires de base (ex. en matière de santé et d'assainissement) révèle le déficit de culture partenariale qui reste encore à combler pour une utilisation optimale de toutes les capacités contributives mobilisables localement. Plus généralement, il a été noté une « insuffisance dans la coordination des interventions » préjudiciable à une utilisation optimale de ressources déjà insuffisantes, dans un contexte où la « *précarité des relations entre les acteurs locaux et l'Etat* » n'est pas non plus de nature à favoriser l'intervention des partenaires au développement dans le financement de l'offre de services publics de base.

- Enfin, relativement à la prise de conscience citoyenne quant à l'implication des populations dans la gestion des ordures et en matière de santé communautaire, il été déploré la « *méconnaissance du contenu de la nouvelle convention pour les ASACO* », la « non implication des hommes dans la gestion des déchets », la « *méconnaissance des effets néfastes de l'insalubrité sur la santé* ». Ces déficiences relativisent précédemment relevés vers la construction d'une capacité citoyenne d'intervention sur les problématiques de santé communautaire et d'assainissement à la base. Et « l'absence de contrôle citoyen » déploré dans la gestion des services de santé et d'enlèvement des ordures, traduirait quelque part un déficit de capacités au niveau des associations à la base à s'organiser afin d'assumer de telles missions et responsabilités. A ce propos, l'on a d'ailleurs noté « la « *méconnaissance du tri des ordures à la source* », la « *faible organisation du circuit des déchets bio-médicaux* ».

#### **c) Les défis et enjeux d'un partenariat de rupture et d'une citoyenneté nouvelle au service du développement de l'accès aux services publics de base au Mali**

- La nécessité d'une « *appropriation collective de chaque étape dans les transferts de compétences* », confirme encore le défi posé aujourd'hui au processus de décentralisation au Mali, d'évoluer vers un autre niveau d'appropriation par les différents acteurs. C'est un appel à un second souffle, pour franchir de nouvelles étapes dans le renforcement des capacités de production et de délivrance de services publics par les acteurs à la base. Dans cette perspective, il a été avancé que le « *portage politique des initiatives locales (ex. par les partis politiques)* » est un levier sur lequel il faudra investir. Dans quelle mesure les partis politiques qui principalement fournissent du personnel politique au Parlement et au Gouvernement, se sont-ils appropriés du projet de transformation sociale et institutionnelle porté par la décentralisation ?
- L'autre défi qui se confirme comme une priorité est « *l'enracinement de la délivrance des services publics dans la culture des usagers* ». Comment, par exemple, l'on construirait une culture « d'acceptation de la primauté de l'intérêt général ». Parmi les leviers avancés, la nécessité de « *création d'espaces de délibération qui permettraient de garantir la légitimité des décisions publiques et l'implication des usagers* ». Ces espaces de délibération, au-delà de leurs fonctions premières de cadres de concertation, devraient aussi constituer des espaces de co-apprentissage en matière de délivrance et d'usage des services publics de base. D'où tout le débat à approfondir sur « *capitaliser, partager et disséminer les expériences locales et les articuler avec l'échelle national* ».
- Enfin, la nécessité d'une meilleure « *clarification des rôles et des responsabilités et cohérence des interventions des acteurs au niveau local* » a aussi été confirmée. Il s'agirait de clarifier le paysage institutionnel, à la fois du point de vue de la réglementation qu'au regard des différents organismes qui interviennent dans la gestion des services publics de base.

#### **d) Propositions pour un autre partenariat et une citoyenneté plus active en faveur du développement des services publics de base**

##### **(i) Relatives à l'appropriation de la décentralisation**

- Privilégier la prévention par l'information, la formation et la sensibilisation plutôt que la répression

**(ii) Relatives au processus de transfert des compétences**

- Impliquer davantage les structures privées dans la fourniture des services de l'assainissement
- Dynamisation des outils du partenariat pour leur appropriation
- Associer les autorités traditionnelles et religieuses à la maîtrise d'ouvrage en terme de négociation et de la recherche de compromis
- Instituer un système d'encouragement de bonnes pratiques

**(iii) Relatives au processus de planification locale du développement**

- Délocaliser le processus de la planification au niveau local
- Elaborer des outils de suivi évaluation participatif et des indicateurs de mesure de performance

**(iv) Relatives aux mécanismes de concertation et de suivi&évaluation**

- Rendre compte aux usagers
- Maîtrise des rôles à travers la concertation
- Création d'une base de confiance pour développer les relations d'échange
- Elaboration des outils de partenariat pour l'appropriation des rôles par les usagers et la gestion concertée des ASACO
- L'offre de service doit répondre à la demande exprimée par les usagers afin de leur permettre de mieux évaluer la qualité des prestations
- Elaboration d'outils de suivi évaluation participatifs et d'indicateurs de mesure de performance
- Créer des cadres de suivi évaluation pour la satisfaction des usagers
- Engager un processus de concertation entre les acteurs pour apporter des solutions durables
- Associer les autorités traditionnelles et religieuses à la maîtrise d'ouvrage en terme de négociation et de la recherche de compromis

**e) Relatives aux cadres de formulation et d'harmonisation des politiques**

- Répliquer les expériences réussies

### **3) Sur la mobilisation des ressources**

**a) Les acquis en matière de financement et de renforcement des ressources humaines locales**

- Le constat général est « *l'amélioration des services de santé à travers le transfert de compétences* ». De manière générale, l'implication des mairies dans la gestion des ASACO et la gestion au plus proche des populations de problèmes aussi spécifiques que la santé des personnes, a produits des résultats. Le plus significatif est l'implication active des populations, de plus en plus notée dans la gestion de la santé communautaire.

**b) Les déficiences constatées sur les stratégies de financement et le renforcement des capacités humaines**

- L'une des grandes faiblesses constatées est « *l'inadéquation entre les ambitions et les ressources consacrées à la décentralisation et à la réforme de l'Etat au regard des*

*ambitions politiques* ». Cela repose tout le débat sur les politiques de transfert des compétences qu'il est nécessaire réinterroger non seulement de par leurs modalités d'exécution, mais plus profondément, quant à l'esprit et la philosophie qui les fondent (voir pistes de réflexion et de propositions sur le cadre institutionnel). La « *faiblesse des ressources financières et matérielles* », « *l'insuffisance de ressources humaines en nombre et en qualité* » dénotent l'échec des stratégies de transfert mises en œuvre et, surtout, l'absence de prise en compte par celles-ci de la réalité des collectivités locales. Ce déséquilibre entre compétences transférées et ressources allouées aux collectivités locales dénote aussi un déficit de respect du principe de progressivité tel que cela est pourtant clairement annoncé dans les textes. Et « *l'inadéquation des moyens avec la taille du nombre d'habitants de la commune* » remet en question la pertinence de vouloir transférer uniformément des compétences en lieu et place et d'une politique de transfert à la carte, adaptée à la situation de chaque collectivité locale.

- Mais « *la faiblesse de la couverture et de la qualité des services est aussi à relier avec la faible contribution des usagers* » qu'illustrent assez bien le « *faible recouvrement des taxes de ramassage des ordures* » ainsi que le « *faible taux d'adhésion des ménages aux GIE* ». Ces difficultés de recouvrement des taxes et autres contributions sont amplifiées par « *l'absence d'une planification annuelle détaillée du budget communal alloué à chaque secteurs (assainissement, santé...)* », ce qui prive les collectivités locales d'un instrument utile de prévision et de suivi nécessaires à des actions de recouvrement.
- Des problèmes d'ordre logistique, qui en fait interrogent la disponibilité de moyens financiers, mais les capacités d'organisation et de management des structures concernées, sont pointés, comme : « *l'insuffisance des dépôts de transit et de poubelles appropriées* », « la faible capacité de la collecte secondaire par la DSUVA », le « *faible niveau d'équipement des GIE de ramassage des ordures* », la « non opérationnalisation du site aménagé pour la gestion des boues de vidange ».

### c) Les défis et enjeux de la mobilisation des ressources

- Une préoccupation récurrente en relation avec la politique de transfert des compétences, la manière dont elle est pensée et conduite. Comment « proportionner les compétences de chaque collectivités territoriale en fonction des ressources disponibles » ? Comment « mettre en adéquation les objectifs, les responsabilités et les moyens des collectivités territoriales » ? Ce sont là des questions sur lesquelles les acteurs de la concertation devront se pencher sur le chemin de l'approfondissement du processus de décentralisation.
- En filigrane, il s'agira aussi de travailler à une meilleure « **institutionnalisation du processus de développement des ressources** ». Certes, il s'agit de pérenniser et consolider les instruments de financement public aux collectivités locales. Mais il faudra aussi travailler à valoriser tout le potentiel fiscal mobilisable à travers l'économie locale. Des niches existent en abondance, encore très largement sous-exploitées. En addition, des politiques plus ciblées de rémunération et de péréquation sur certains services sont nécessaires pour soutenir des investissements visant le rééquilibrage entre territoires (en vue de compenser les phénomènes de déterritorialisation).
- Enfin, la nécessité de construire un consensus fort sur « l'acceptation de la primauté de l'intérêt général » a été aussi reconfirmé. Ce qui affirme encore la pertinence des mécanismes de concertation. De même, l'on insiste aussi sur la nécessité de « capitaliser,

partager et disséminer les expériences locales et les articuler avec l'échelle nationale ». Il y a un besoin de construire des espaces de co-apprentissage sur les pratiques en matière de production et de délivrance des services publics de base. Ces espaces doivent être continus (articulation entre échelles de gouvernance), mais en même temps être capables de prendre en compte les besoins spécifiques à chaque territoire.

**d) Propositions pour le renforcement des ressources mobilisables pour l'amélioration de l'accès aux services de base.**

**e) Relatives a aux stratégies de mobilisation des finances**

- Elaborer un système de péréquation
- Créer une taxe sur les ordures ménagères à partir des factures de l'EDM

**f) Relatives au processus de transfert des compétences**

- Fixer les prix des services publics en fonction des capacités contributives des usagers

**g) Relatives aux cadres de formulation et d'harmonisation des politiques**

- Répliquer les expériences réussies

### III) Questions à approfondir

#### 1) De l'appropriation du processus de décentralisation

Une unanimité s'est faite sur la nécessité d'élever le processus de décentralisation à un autre niveau d'appropriation par les différents acteurs.

1. Relativement à l'accès aux services publics de base, et pour ce qui concerne le cadre institutionnel spécifiquement, l'on propose de « **développer des outils de communication sur le BABA du transfert des compétences liées à la délivrance des services publics** ». De même, concernant le partenariat et la mobilisation citoyenne, propose-t-on de « **privilégier la prévention par l'information, la formation et la sensibilisation plutôt que la répression** ». Ces propositions, pour être pertinentes, gagneraient à être mieux clarifiées et systématisées.

⇒ *Des outils de communication sur la décentralisation existent déjà et ont soutenu depuis des années des actions de formation, de sensibilisation et de formation. Quel a été la performance de ces outils ? Comment faudrait-il les faire évoluer, en termes de conception et de modalités de mise en œuvre ? Doit-on envisager des outils spécifiques à chaque catégorie d'acteurs ?*

⇒ *En plus de la réalisation d'outils de communication, sur quels autres leviers devrait-on intervenir pour améliorer le niveau d'appropriation de la décentralisation, en matière de réglementation et de connaissance des missions dévolues aux différents organismes ?*

#### 2) De la réforme du processus de transfert des compétences

Le constat a aussi été récurrent sur la nécessité de réformer profondément la politique de transfert des compétences, qui est au cœur des modes de régulation de la production et de la fourniture des services publics de base.

2. L'on propose notamment de « mettre en adéquation les objectifs, les responsabilités et les moyens des collectivités territoriales ». En clair, il s'agirait de laisser aux collectivités locales l'initiative de décider des domaines de compétences qu'elles seraient en mesure de prendre en charge au regard de leurs possibilités présentes et de laisser le reste à l'administration centrale.

⇒ *Mais comment, concrètement, réaliser cette modularité dans le transfert des compétences ? Quels types de processus instituant pourrait-on imaginer à la base pour assurer que de tels choix sont élaborés sur des bases légitimes, qu'ils correspondent à une vision consensuelle capable d'engager l'ensemble des acteurs ?*

⇒ *Quelles seraient les implications de telles modalités de transfert des compétences, au plan des politiques d'accompagnement à mettre en place pour relever le niveau des collectivités locales et, progressivement, réduire les différentiels de développement entre celles-ci ?*

3. De même, parle-t-on d'« *impliquer davantage les structures privées dans la fourniture des services de l'assainissement* » Ce qui, en fait pose la nécessité de l'approfondissement de la problématique plus globale du **partenariat** dans la production et la fourniture des services publics de base.

⇒ *Dans le contexte d'une décentralisation qui donne effectivement le pouvoir aux collectivités locales, comment les différents acteurs (individus, communautés, OSC, secteur privé, collectivités, administration centrale, coopération) se partagent-ils les rôles dans la délivrance des services publics de base?*

⇒ *Qu'est-ce que la coopération décentralisée peut apporter comme plus-value dans le domaine de l'offre de services publics de base ? Quelles sont les contraintes majeures au développement de ce type de partenariat ? Comment les résoudre ?*

### **3) Des processus de planification locale du développement**

Les propositions faites à ce niveau mettent toutes l'accent sur deux exigences principales: 1°) la délocalisation à la base du processus de planification de l'offre de services publics ; 2°) l'élaboration d'outils de S&E et d'indicateurs de performances.

4. Les processus de planification à la base sont déjà mis en œuvre depuis longtemps au Mali. Aujourd'hui, des plans locaux de développement sont élaborés et mis en œuvre dans pratiquement toutes les communes. Les avancées sont donc plus à rechercher dans la capacité réelle des méthodes et outils de planification actuellement mis en œuvre, à produire des visions et des stratégies collectives.

⇒ *Par exemple, au niveau des modes d'élaboration de ces plans locaux de développement. Il y a à réinterroger les processus participatifs mis en œuvre pour assurer une participation active de l'ensemble des groupes d'acteurs à la définition des visions, des objectifs et des stratégies d'exécution et de mobilisation des moyens. Comment concilier les exigences d'efficacité technique et d'inclusion de tous les acteurs dans les processus d'élaboration des plans locaux de développement ?*

5. De même, des indicateurs de performances sont généralement présents dans la plupart des projets et programmes conduits à la base. Les avancées seraient donc plutôt à rechercher dans le mode de détermination même des indicateurs censés mesurer le niveau de satisfaction des usagers.

⇒ *Comment assurer que les indicateurs de performances permettent de mesurer effectivement le niveau de satisfaction des usagers des services publics ? Comment on s'assure que les normes de qualité et d'accessibilité prennent en considération les points de vue des usagers, ce qu'ils considèrent comme « valeurs », au regard de leurs cultures et de leurs conditions économiques et sociales ?*

### **4) Des mécanismes de concertation et de suivi & évaluation**

Trois propositions majeures sont avancées ici. L'une relève d'un besoin de création et de renforcement de mécanismes de concertation entre fournisseurs et usagers des services

publics de base. L'autre s'adresse spécifiquement aux méthodes de mesure du niveau de satisfaction des usagers. Une troisième réfère à la nécessité de mobiliser tous les dépositaires de légitimité au plan local, notamment celles coutumières et religieuses.

6. La proposition fondatrice réside ici dans la « **création de cadres de suivi et d'évaluation pour la satisfaction des usagers** ». L'on semble clair sur les finalités recherchées au niveau de l'administration (elle doit être tournée vers les besoins des usagers), des usagers (on de relations de confiance, de transparence et de redevabilité). Par contre, l'on n'a pas suffisamment élaboré sur la nature et les modalités de mise en place et de fonctionnement de tels cadres de suivi&évaluation.

⇒ *Comment relier les politiques de transferts de compétences de l'administration centrale vers les périphéries (services déconcentrés, collectivités locales, OSC, entreprises publiques, etc.) à des dispositifs de suivi et de contrôle qui ne se traduisent pas par un fardeau trop lourd à porter pour l'Etat ou par des contraintes procédurales qui annihileraient les gains recherchés en termes d'efficacité des prestations, de renforcement de la capacité de maîtrise d'ouvrage locale ? Comment renforcer le contrôle citoyen de l'action publique locale ? Comment réaliser le principe de « responsabilité » (redevabilité, « accountability ») ? Sur quelles règles (juridiques, éthiques) fonder la relation entre le citoyen et le pouvoir local ? Comment faire respecter ces règles ? Comment gérer les conflits et sanctionner les fautes ?*

7. L'autre proposition parle de « **faciliter la maîtrise des rôles à travers la concertation** », sans véritablement préciser les effets recherchés, les mécanismes de cette concertation et leurs fondements, d'un point de vue éthique, juridique et organisationnel.

⇒ *Quels sont les obstacles politiques, économiques et socioculturels qui s'érigent, au niveau des communes, à la construction d'une citoyenneté locale ? Comment les résoudre ?*

⇒ *Comment organiser des espaces multi-acteurs de délibération collective pour fixer des objectifs, des priorités, et pour évaluer des prestations en matière d'offre de services publics de base ? Sur quelles méthodes et règles faut-il construire ces « espaces publics de délibération » (compétences partagées, subsidiarité, etc.) ?*

8. Enfin, une troisième proposition engage à « **associer les autorités traditionnelles et religieuses à la maîtrise d'ouvrage en termes de négociation et de recherche de compromis** ». C'est un appel à l'élargissement de l'espace public, par la mobilisation et la prise en considération de légitimités officiellement en marge du champ institutionnel, mais dont l'influence demeure prégnante sur les modes de régulation au niveau local.

⇒ *Comment passer de processus informels de consultation des autorités traditionnelles et religieuses à des mécanismes institutionnalisés de coopération avec ces légitimités ?*

## 5) Des cadres de formulation et d'harmonisation des politiques

Deux propositions de nature structurante demanderaient à être mieux systématisées : 1°) « capitaliser, partager et disséminer les expériences locales et les articuler avec l'échelle nationale » ; 2°) « garantir la continuité des projets »

9. La principale proposition porte sur « **la capitalisation, le partage, la dissémination des expériences locales et les articuler avec l'échelle nationale** ». La vision qui se dégage ici est celle de processus de formulation et de mise en cohérences des politiques en matière d'accès aux services publics de base, qui se fondent sur des systèmes apprenants et capables de mutualiser les connaissances entre différentes modalités de production et de fourniture de ces services, entre différents échelons de collectivité locale.

⇒ *Comment construire des cadres de co-apprentissage, d'échanges d'expériences entre les différents acteurs, qui facilitent la maîtrise des outils nécessaires à la participation de chaque acteur à la conception, la production et la délivrance des services publics de base ?*

10. La seconde proposition insiste sur la nécessité de « concevoir un schéma technique, financier, organisationnel, global, cohérent et durable pour la gestion de chaque filière de services ». L'on reconnaît que la production et la fourniture d'un service public, même dit de « base », peuvent revêtir différentes formes et s'exercer suivant des modalités elles aussi toutes différentes. Les choix, les arbitrages qui conduisent à telle ou à tel mode de délivrance doivent être fondés sur des décisions d'ordre politique, d'efficacité technico-économique exigeant de la visibilité et la définition de critères clairs, ainsi que des procédures transparentes.

⇒ *Autour de quels critères faut-il déterminer ce qui, dans la chaîne des prestations constitutives d'une offre de services publics, relève des missions régaliennes de l'Etat ou devrait nécessairement revenir aux collectivités locales ou aux autres acteurs non-étatiques associatifs ou privés ?*

⇒ *Comment, sur la base d'une telle distribution des compétences, réfléchir l'offre en matière de services publics de base en termes d'équilibres à trouver entre politiques de déconcentration, de délégation et de dévolution qui assurent une fourniture optimale des services publics à la base, et en même temps préservent le projet politique de construction à long terme d'une capacité locale de gestion des affaires publiques ?*

⇒ *Dans quelle mesure la décomposition de l'offre de services publics de base entre déconcentration, délégation et dévolution devrait-elle être pensée en termes d'articulation entre les différents échelons de territoires : local, régional et national ?*

⇒ *Comment organiser cette coopération au sein et entre différents niveaux décentralisés ? Par quels mécanismes peut-on susciter la construction d'objectifs communs et la mutualisation des moyens nécessaires à leur réalisation (intercommunalité) ?*

## **6) Pour des Assises Nationales sur le processus de décentralisation au Mali**

La récurrence des demandes pour une meilleure appropriation du processus de décentralisation, et pour une refondation complète des modalités de transfert des compétences, posent à elles seules, l'intérêt de la tenue des « **Assises Nationales sur la Décentralisation au Mali** ».

Après près de quinze années de conduite de réformes ayant permis la mise en place de 684 communes, d'un code des collectivités territoriales, d'une nouvelle Institution de la République (le Haut Conseil des Collectivités, la 8<sup>ème</sup>), le processus a besoin aujourd'hui d'un souffle nouveau, qui ne pourrait surgir que d'une large concertation nationale sur les acquis, les difficultés, les menaces et les potentialités non encore explorées.

Le Forum Multi-Acteurs au Mali, de par sa composition, ses méthodes de travail, pourrait aider à défricher une telle initiative, si celle-ci emportait l'adhésion du Ministère de tutelle, en appuyant notamment à l'élaboration des Termes de Références de telles Assises Nationales.

Dans cette perspective, une Session spéciale sur « *Premières Assises Nationales sur la Décentralisation au Mali : quels termes de références ?* » pourrait être insérée dans l'agenda 2009.

⇒ *Quel est votre point de vue sur une telle initiative ? Comment verriez-vous la tenue d'une telle session du Forum ?*