

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

Note de discussion

SOMMAIRE :

I - Contexte	3
I-1 L'initiative du Forum.....	3
I-2 La séance 1 du Forum : l'accès aux services publics de base au Mali.....	5
II- Discussion.....	7
II-1 Les principes de Yaoundé	7
II-2 La dimension gouvernance en matière d'accès aux services publics de base	8
II-3 Cadre d'analyse de la séance 1	9
II-4 Pistes de réflexions et de propositions.....	10
i- Sur le cadre institutionnel et organisationnel.....	10
ii- Sur le partenariat et la mobilisation citoyenne.....	13
iii- Sur la mobilisation des ressources.....	14
III - Liste des membres permanents du Forum multi-acteurs.....	17
IV - Liste des invités - Séance 1 du Forum multi-acteurs.....	20
V – ANNEXES.....	21
i- Synthèse de l'étude de l'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique.....	21
SIGLES ET ABBREVIATIONS.....	23
1) Méthodologie.....	24
2) La problématique de l'assainissement en Commune VI.....	26
3) Le Dispositif Institutionnel du secteur de l'Assainissement.....	27
3.1. Constats / Diagnostics concernant le dispositif institutionnel.....	27
3.2. Enjeux concernant le dispositif institutionnel.....	30
4) L'implication citoyenne et les partenariats multi-acteurs.....	30
4.1. Constats et diagnostics concernant les partenariats multi-acteurs.....	30
4.2. Enjeux concernant les partenariats multi-acteurs.....	33
5) Les ressources financières.....	34
5.1. Constats concernant les ressources financières.....	34
5.2. Enjeux concernant les ressources financières.....	36
Conclusion	37
ii- Synthèse de l'étude la SNV.....	39
1) Introduction.....	40
2) Difficultés et contraintes liées au transfert des compétences.....	40
3) Dispositif institutionnel.....	40
4) Partenariats multi - acteurs.....	40
5) Ressources financières.....	40
6) Quelques défis et enjeux.....	40
Conclusion.....	40
1) Introduction :	42
2) Difficultés et contraintes liées au transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux collectivités :	43
3) Le dispositif institutionnel dans le secteur santé et la décentralisation.....	44
4) Les partenariats multi acteurs autour du transfert des compétences :	46
5) Les ressources financières.....	47
6) Quelques Défis et enjeux.....	48
Conclusions	49

I - Contexte

I-1 L'initiative du Forum

Des constats

La question de gouvernance est depuis plus d'une décennie une préoccupation majeure au Mali. Depuis 1991, le Mali a connu de grands changements institutionnels et a choisi de s'engager sur la voie des réformes pour asseoir la crédibilité de l'État et renforcer la gouvernance au niveau national et local, notamment à travers la mise en place en 2003 du Programme de Développement institutionnel (PDI).

Au-delà des avancées constatées (la décentralisation, la démocratisation, la modernisation de l'administration en cours), des déficiences persistent à plusieurs niveaux (dans l'administration centrale et déconcentrée, dans le processus électoral, dans la mobilisation et la gestion des ressources financières publiques, dans les relations entre les administrations publiques et les usagers, dans la mise en œuvre de la réforme de la décentralisation).

La mise en œuvre de toutes ces réformes, la qualité de gestion publique et l'accès des populations aux services publics de base, ainsi que le rendement global des services publics, demeurent peu satisfaisants. La gestion publique est fragmentée entre des institutions cloisonnées. Elle est parfois écartelée, le plus souvent dédoublée, entre un discours convenu à l'intention de la « communauté internationale » et la réalité des pratiques quotidiennes.

Une dynamique de réflexion

De ces constats a émergé une dynamique de réflexion sur la problématique de la gouvernance au Mali entre une pluralité d'acteurs maliens et internationaux, réunis en 2007 à l'occasion du colloque international « Entre tradition et modernité : quels projets de gouvernance pour l'Afrique ? », à l'initiative de l'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique, l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG) et le Centre d'Expertises politiques et institutionnelles en Afrique (CEPIA).

Ces discussions ont alors fait ressortir plusieurs idées-forces :

- l'analyse de la gouvernance dans un pays doit permettre d'établir un lien entre les institutions et les sociétés.
- la problématique des espaces de dialogue et de délibérations à construire, au niveau national et local, demande à être approfondie.
- les initiatives sur la gouvernance ne peuvent seulement reposer sur l'implantation de modèles institutionnels extérieurs. Ils peuvent s'en inspirer, mais l'ancrage est essentiel.
- le renforcement de l'Etat de droit, qui est au centre de la question de la gouvernance, passe également par la simplification des procédures (état civil, foncier, entreprises...) et donc par l'efficacité des administrations publiques.
- la légitimité de l'autorité et des règles de désignation auprès des populations repose pour partie sur la satisfaction des attentes des usagers.

Il est aussi apparu que l'amélioration des pratiques de gouvernance vise des transformations profondes des références et des attitudes des acteurs. Cela appelle donc, de la part de tous les dépositaires d'enjeux de l'espace public, une volonté et des capacités d'ouverture sur les

autres, d'enracinement dans sa propre culture, pour l'enrichir d'apports extérieurs et d'initiatives propres, la remodeler selon les besoins du présent et les exigences du futur.

Le lancement d'un processus de refondation de l'action publique au Mali

Les échanges de ce colloque ont ainsi fait émerger la nécessité de prolonger cette dynamique de réflexion dans le cadre du Mali, en animant une concertation entre les différents acteurs de la gouvernance de ce pays, y compris les partenaires techniques et financiers, tant la question de la gouvernance reste profondément liée à celle de la gouvernance de l'aide.

Ce dialogue entre acteurs sur la gouvernance au Mali se voulait donc un moment ouvert sur une initiative à plus long terme, partagée entre tous les acteurs concernés, permettant les réflexions et les propositions nécessaires au lancement d'un véritable processus de refondation de l'action publique.

Reconnaissant que les réponses aux questions cruciales de gouvernance ne proviendront pas de l'application de recettes miracles qu'il suffirait de s'approprier, mais d'un processus d'examen minutieux des pratiques, de mise en commun d'expériences pouvant servir à la construction d'une volonté commune de changement et à une relocalisation optimale de la gouvernance conforme aux spécificités régionales et locales, il a été proposée la création de forums qui auraient principalement pour objectifs :

1. de faire un état des lieux des réformes conduites et des initiatives en cours au Mali dans le domaine de la gouvernance,
2. de susciter un débat sur la problématique de la gouvernance au Mali à travers quatre thématiques : 1°) espace de dialogue ; 2°) mobilisation de la société civile ; 3°) évaluation des politiques publiques ; 4°) indicateurs de gouvernance,
3. d'identifier quelques axes prioritaires et des pistes d'action pour faire progresser la gouvernance démocratique au Mali.

La création du Forum multi-acteurs sur la gouvernance au Mali

C'est en ce sens que le Commissariat au Développement institutionnel (CDI), avec le soutien du Service de Coopération et d'Action culturelle (SCAC) de l'Ambassade de France au Mali et l'appui méthodologique de l'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique (ARGA) ont contribué à la mise en place d'un Forum multi-acteurs sur la gouvernance au Mali et ce, avec l'adhésion d'autres acteurs nationaux et internationaux qui ont tous exprimé leur volonté de contribuer à son émergence et son développement.

Ce Forum multi-acteurs, en place depuis juin 2008, a été conçu comme un espace de dialogue, de réflexion, de confrontation d'idées, d'invention et d'apprentissage au sein d'un cadre non formel. Il est un lieu d'interpellation citoyenne et tend à susciter un large débat public. Son objectif est de dresser un diagnostic de la situation de gouvernance au Mali qui permettra d'identifier les leviers d'action sur lesquels chaque acteur de la gouvernance au Mali pourra s'appuyer pour changer les mentalités et les pratiques, et inventer une gouvernance enracinée au Mali.

De ce Forum doit résulter un processus de changement engageant tous les acteurs qui jouent un rôle dans la gestion de la société et qui désirent y contribuer, par leur réflexion, leur expérience et leurs actions. Il s'inscrit donc dans un processus de long terme et sa valeur sera conférée par la légitimité qu'il tirera de la qualité de son travail et de la pertinence de ses propositions d'action pour accompagner les réformes nécessaires au Mali. Le Forum multi-acteurs est ainsi constitué pour servir de cadre à l'émergence de cette volonté commune et suivre la mise en œuvre des actions de changement convenues dans le but d'inventer le mode de gouvernance dont le Mali a besoin.

I-2 La séance 1 du Forum : l'accès aux services publics de base au Mali

L'accès aux services publics de base : une vaste problématique de l'interpellation citoyenne

A l'issue de l'atelier de lancement du Forum il a été décidé que la première séance du Forum porterait sur le thème de **l'accès aux services publics de base au Mali**.

Le Forum s'inscrit dans une **démarche d'interpellation citoyenne** qui contribue notamment à faciliter la communication entre l'administration et ses usagers pour mieux relier les institutions à la société et à ses besoins. La question de l'accès aux services publics de base s'inscrit donc au cœur de cette vaste problématique.

Dans le cadre du Forum, cette première séance a pour objectif d'analyser la situation de la gouvernance en matière d'accès aux services publics au Mali, en mettant en débat les problématiques qu'elle soulève, pour parvenir à identifier tant les défaillances que les leviers d'action sur lesquels s'appuyer pour inventer des solutions propices à un changement positif des mentalités et des pratiques en la matière.

Or, la problématique de l'accès aux services publics de base est très vaste. La notion de « services publics de base » est très hétérogène et difficile à circonscrire. Elle renvoie à une pluralité de secteurs aussi essentiels que : la santé, l'éducation, l'assainissement, l'approvisionnement en eau potable, la nutrition, l'énergie, le logement, les télécommunications, la justice, l'état-civil, etc. Les modes de délivrance et les acteurs qui en ont la charge sont variés.

L'objectif de la séance : l'élaboration collective d'une méthodologie d'analyse duplicable des problématiques de gouvernance

Chacun de ces secteurs et chacune de ces situations au Mali pourraient donc faire l'objet d'un diagnostic approfondi du fait des problématiques de gouvernance qui sont ainsi soulevées.

Le Forum n'a pas l'ambition de créer cet espace qui permettrait de traiter ces points avec exhaustivité.

Il peut en revanche, constituer un espace collectif d'élaboration d'une méthodologie d'analyse des problématiques de gouvernance, qui serait ensuite duplicable à d'autres secteurs. Le Forum est en ce sens un espace d'apprentissage et d'innovation.

L'enjeu de cette séance, comme probablement des suivantes, consiste donc à partir d'une situation très concrète, d'un cas d'espèce, afin d'en interroger la réalité à l'aide d'une grille d'analyse, sans pour autant priver les débats d'une réflexion plus transversale sur les questions de gouvernance que la thématique suscite.

Deux études de cas pour servir de base aux débats

S'agissant de la séance 1, deux études de cas alimenteront les débats :

- une étude réalisée par la SNV sur le thème : **« Réaliser le transfert de compétences dans le domaine de la santé. L'expérience de Koulikoro au Mali »**
- une étude réalisée par l'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique (ARGA) sur le thème : **« La délivrance des services publics de base en Commune VI de Bamako dans le domaine de l'assainissement. Les expériences recueillies auprès des acteurs de communaux de l'assainissement de la Commune VI »**

L'approche retenue pour la séance 1

Trois axes de problématisation, qui se prêtaient à la fois à l'analyse des cas d'espèces, tout en ouvrant aussi la voie à une réflexion plus transversale sur le thème de l'accès aux services publics de base au Mali, ont ainsi été retenus :

- **Quel cadre institutionnel ?**
- **Pour quel partenariat multi-acteurs et quelle mobilisation citoyenne ?**
- **Avec quelles ressources ?**

II- Discussion

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.

II-1 Les principes de Yaoundé

Ces défis et enjeux ont été abordés par les différentes catégories d'acteurs africains et non africains réunis à Yaoundé, en décembre 2003, à l'occasion d'**AFRICITES 3** qui avait pour thème central « **la délivrance de services de bases** ».

Au cours de cette rencontre, des conditions d'amélioration de la gouvernance dans la délivrance de services publics de base ont été systématisées en six grands principes :

- **l'enracinement** : le service public doit correspondre aux habitudes culturelles, ou encore au niveau technique et financier des populations ;
- **la coopération** : la délivrance de services publics doit relever d'une coproduction de tous les acteurs ;
- **l'inclusivité** : l'accès aux services de base pour l'ensemble de la population est une exigence éthique et républicaine ;
- **l'ingénierie institutionnelle** : les structures doivent être construites conformément à leur vocation ;
- **l'agrégation** : il est nécessaire de concilier la diversité et l'unité ;
- **le développement des ressources humaines** : les capacités locales doivent être à la hauteur des missions confiées

II-2 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 ?

II-3 Cadre d'analyse de la séance 1

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 œuvre. 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.

II-4 Pistes de réflexions et de propositions

i- 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.

(a) 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 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 ?

(b) 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) ?

(c) Du dispositif de suivi et de contrôle de l'exécution des prestations

La décision de décentraliser la prestation d'une offre de service publique 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 ?

ii- 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 ?

iii- 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 ?
- Les critères d'allocation sectorielle de ces subventions sont-ils fondés sur des études régulièrement mises à jour de l'état relatif des besoins locaux en matière de santé, d'éducation, de fourniture en eau, en télécommunications, etc. ?
- Existe-t-il des mécanismes de consultation et de concertation élargis qui permettent une revue régulière de ces politiques de transferts de fonds ?

(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 ?

III - Liste des membres permanents du Forum multi-acteurs

NOM Prénom(s)	STRUCTURES
1- AGUISSA Abdoul Aziz	CDI
2- BAMBA Mahamoud Karamogo	Président du Conseil des Sages de l'Association Co N'KO MCD
3- BOUGAULT Hervé	AFD
4- BETKE Dirk	GTZ
6- COULIBALY Moussa Baba	ORTM
7- COULIBALY Salimata Diarra	ASCOMA
8- DEMBELE Djibonding	FSJP
9- DEMBELE Founé	Bureau du Médiateur de la République (BMR)
10- DEVAUTOUR Patrick	Ambassade de France / SCAC
11- DIOP Amadou	Bureau du Vérificateur Général (BVG)
12- DOUMBIA Bakary	FECONG
13- ETIENNE Patrick	Coopération Suisse
14- HALATINE Zakiatou Oualett	Société d'Etudes et de Recherches Industrielles du Mali
15- CASAS Christophe	Délégation Commission Européenne (DCE)
16- KONATE Abdoulaye	Banque Mondiale (BM)

17- KONE Sayon	Alliance / GEFRAD (Groupement d'Etudes, de Formation et de Recherche – Action pour le Développement Durable)
18- MAGASSA Hamidou	SERNES
19- MAIGA Soyata	Association des juristes maliennes
20- MAIGA Mariam Djibrilla	(MNFUN) Mouvement National des Femmes pour la Sauvegarde de la Paix et de l'Unité
21- PETILLON Yves	ACDI - CANADA
22- POINSOT Philippe	PNUD
23- REVEYRAND-DE MENTHON Michel	Ambassade de France
24- SALL Abdoulaye	Cri 2002
25- SAMAKE Fousseyni	Secrétaire Général du Gouvernement
26- SIDIBE Abdel - Kader	Maire et Président AMM
27- SIDIBE Modibo	Conseiller technique du Ministère du Travail, de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Etat
28- SIDIBE Ousmane Oumarou	Commissaire au Développement Institutionnel
29- SISSOKO Founéké	Secrétaire général de l'ARK et cofondateur de la future association des SG et DAF des Collectivités territoriales
30- SISSOUMA Adama	DNCT
31- SISSOUMA Seydou	Présidence et CPD
32- SY Ousmane	Coordinateur ARGA

33- TEGUETE Amadou Bocar	AMDH
34- TESSOGUE Allaye	Gouvernorat Bamako
35- TOE Richard	Membre de l'Association Co N'Ko MCD
36- TOURE Aïssata	Coordination des femmes entrepreneurs du Mali (CFEMA) et membre du CNPM
37- TOURE Boureima Allaye	Conseil National Société Civile (CNSC)
38- TRAORE Bagayogo Aminata	Membre de la Commission nationale indépendante de l'organisation des élections
39- TRAORE Oumou Touré	Réseau National pour l'Eveil Démocratique et Patriotique (RENEDEP)
40- TRAORE Pascal	Bureau Régional du Conseil Patronal de la Région de Koulikoro (CPRKK)
41- TRAORE Soumaila Bayni	Président de la Convention des Jeunes pour le Développement (CONJEDEV) – CNJM
42- WAIGALO Guida Sèyo	Conseil National des Jeunes du Mali
43- WASLANDER Jacob	Ambassade des Pays-Bas, chef de file des PTF

IV - Liste des invités - Séance 1 du Forum multi-acteurs

Personnes associées aux études servant de base aux débats de la séance 1 :

- M. Lazare TEMBELY - Maire de la Commune VI - délégué à l'assainissement
- Mme Ellen GUNSILIUS – Assistant technique DED auprès de la Commune VI – COGEVAD
- M. Bamadou SIDIBÉ - GIE Commune VI
- M. Dramane DAO – SNV Koulikoro
- M. Bakary COULIBALY – SNV Bamako

Personnes associées à la préparation de la séance 1 :

- M. Momar Lissa DIENG – Centre de ressources de l'ARGA - Dakar
- M. Assane MBAYE – Centre de ressources de l'ARGA - Dakar
- M. Jean-Louis MARGERIE - Assistant technique – AMM / DNCT
- Mme Marie-Hélène DESBAZEILLES – Assistant technique – MATCL
- Melle Sarah DE REKENEIRE – Coopération décentralisée, développement durable et local

Acteurs :

- Mme Huguette LASSORT - Assistant technique PDSU Bamako – Dakar
- Mme Coulibaly NATÈNÈ - Association de quartier Faladié
- DSUVA
- DNACPN

Experts / universitaire :

- Mme Annick OSMONT – GEMDEV / ISTED / PRUD - France

Invités :

- Mme Louise OUIOMET – Ambassadeur du Canada au Mali
- M. Mamadou KEÏTA – Directeur général DELTA C
- M. Boureima Ouédraogo COULIBALY – ACE RECIT Burkina Faso
- M. Dah Ould EHMEDANE - Directeur de l'Institut Chinguit pour les Etudes, la Communication et l'Édition

Modérateur :

- M. Zoumana Doumbia – CENAFOD

Communication :

- Amadou M. DIOP - DFA Associates
- Daouda S. FALL – DFA Associates

Service d'interprétariat :

- 2 interprètes Bamanan - Français - Bamanan de la Société TRANSCOM

Prise de notes :

- 3 étudiants chargés de la prise de notes

V – ANNEXES

i- Synthèse de l'étude de l'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique



Gouvernorat du District de Bamako

.....
Mairie de la Commune VI

La délivrance des services publics de base en Commune VI

Domaine de l'assainissement

Les expériences recueillies auprès des acteurs communaux de l'assainissement en Commune VI

Une initiative de l'Alliance pour refonder la Gouvernance en Afrique

Rédacteurs:

Madame Traoré Néné Konaté

Madame Ellen Gunsilius

Monsieur Bamadou Sidibé

Septembre 2008

SOMMAIRE

Sigles et acronymes

INTRODUCTION

- 1) Méthodologie**
- 2) La problématique de l'assainissement en Commune VI**
- 3) Le dispositif institutionnel du secteur de l'assainissement**
- 4) L'implication citoyenne et les partenariats multi-acteurs**
- 5) Les ressources financières**

CONCLUSION

SIGLES ET ABREVIATIONS

BH	: Brigade d'hygiène
BUPE	: Brigade urbaine de la protection de l'environnement
CAPEA	: Coordination des acteurs privés de l'eau et de l'assainissement
CISAPE	: Coordination des intervenants dans le secteur de l'assainissement et la protection de l'environnement
COGEVAD	: Comité de gestion et de valorisation des déchets
CPMU	: Coalition de lutte contre la pauvreté en milieu urbain
DED	: Coopération allemande au développement
DSUVA	: Direction des services urbains de voirie et de l'assainissement
ECOSAN	: Assainissement écologique
GIE	: Groupement d'intérêt économique
PDSEC	: Plan de développement économique, social et culturel
SACPN	: Service de l'assainissement et du contrôle de la pollution et des nuisances

Synthèse du document de référence

Introduction

L'initiative sur la délivrance des services publics de base est un thème de réflexion sur l'efficacité de l'action publique locale qui tire son origine de la Conférence de Yaoundé en décembre 2003 à l'occasion d'Africités 3. Au cours de cette rencontre, différentes catégories d'acteurs africains et non africains ont réfléchi sur les conditions d'amélioration de la gouvernance dans la délivrance des services publics dans différents domaines : eau, assainissement, énergie, organisation de marchés, éducation, sécurité, culture, gestion des déchets, voirie, santé.

Dans la vision de l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique, l'élan de réconciliation entre les institutions et la société devait se traduire par une plus grande offre de services publics sur la base de la proximité.

Ceci devrait contribuer à asseoir une gouvernance légitime et à améliorer sensiblement les conditions de vie de chaque citoyen.

C'est dans cette logique que l'Alliance décida de faciliter des processus de réflexions sur cette initiative dans plusieurs pays de la région Afrique de l'Ouest (Burkina Faso, Bénin, Mali, Niger, Togo)

1) Méthodologie

Pour recueillir des expériences par rapport à la délivrance des services publics, l'Alliance a cherché à couvrir une ville ou une commune d'une certaine importance démographique et d'un certain dynamisme dans le domaine de la décentralisation et de la gouvernance. Ainsi, un partenariat avec la Commune VI du District de Bamako a été conclu pour recueillir des témoignages sur les expériences en lien avec la délivrance des services publics de base dans la commune.

L'analyse de la délivrance des services publics de base dans le domaine de l'assainissement a été menée conformément aux 6 principes définis au cours de la rencontre de Yaoundé :

Premier principe : **Enracinement** : les services de base fournis doivent être profondément enracinés dans la population, c'est-à-dire correspondre à la fois à ses habitudes culturelles et à son niveau technique et financier.

Deuxième principe : **Coopération et partenariat** : la délivrance et la gestion des services de base ne peut résulter que d'une coopération, d'une coproduction qui implique à la fois l'Etat et les collectivités locales, la population et le secteur privé.

Troisième principe : **Inclusivité** : les pouvoirs publics ne peuvent tirer leur légitimité que de leur capacité à assurer les services à l'ensemble de la population et à ne pas réserver, au nom de la modernité, des services plus sophistiqués à une partie limitée de la société ou de l'espace urbain.

Quatrième principe : **ingénierie institutionnelle**: pour parvenir à mettre en œuvre les principes précédents, il faut concevoir des organisations effectivement capables de le faire, tant par leur structure elle-même que par la culture, les habitudes, la formation et l'expérience de leurs membres. Il doit y avoir adéquation entre le mode de fonctionnement des institutions et les principes qu'on leur demande de mettre en œuvre.

Cinquième principe : **agrégation** : les institutions doivent pouvoir gérer à la fois la diversité des situations et l'unité des problèmes, agréger les problèmes locaux en une vision globale, inscrire l'action quotidienne dans une perspective globale et à long terme.

Sixième principe : **Développement du capital humain** : tout cela suppose des ressources humaines adaptées, à la fois capables de dialogue, de coopération et de vision, et seul l'échange d'expériences le permet.

La méthode de travail de l'Alliance, basée sur le triptyque : Réflexion – Action – Réflexion, a servi à collecter et à analyser les paroles auprès de porteurs d'expériences engagés dans l'action. En commune VI du district de Bamako, ces porteurs d'expériences ont concerné : les représentants des services techniques suivants : SACPN, BUPE, DSUVA, Service d'hygiène, les élus de la commune, les opérateurs privés dans l'assainissement (GIE d'assainissement), les représentants des populations organisées autour de l'assainissement, certains partenaires financiers et techniques (DED, SNV) qui contribuent à l'amélioration des services d'assainissement, les ONG et bureaux d'étude qui interviennent au sein de la commune.

D'un point de vue général, les thèmes abordés par les acteurs ont porté sur :

- La planification communale et le suivi-évaluation dans le domaine de l'assainissement
- La répartition des tâches entre les différents acteurs institutionnels dans le domaine de l'assainissement
- Les tâches des services techniques au niveau de la Mairie
- Les activités des comités de salubrité dans la commune (journées de salubrité etc.)
- Les activités des GIE d'assainissement et leur rôle dans la sensibilisation des populations
- La réalisation de nouvelles infrastructures d'assainissement comme les toilettes ECOSAN, ou encore, le réseau mini-égout
- Des initiatives d'amélioration de la collaboration entre les acteurs publics et privés, comme par exemple le comité de gestion et valorisation des déchets, les nouveaux contrats de précollecte entre la Mairie et les GIE de précollecte,
- Des initiatives de valorisation des déchets solides et liquides (centre de transformation) etc.

De l'analyse des informations collectées

A la suite de la collecte des paroles, l'outil DESMODO, également appelé cartographie conceptuelle, a permis de faire la synthèse des fiches d'expériences d'en tirer toute la substance en vue d'élaborer un document de référence.

Ce document de référence présente les résultats de cette étude autour de trois points préoccupants concernant la délivrance des services publics de base, à savoir : 1) le cadre institutionnel, 2) l'implication citoyenne/le partenariat multi-acteur et 3) les ressources financières. Ces trois domaines reflètent des préoccupations courantes dans les échanges des acteurs concernant l'assainissement municipal, c'est donc pour faciliter les discussions sur les mesures à prendre qu'ils ont été choisis comme domaines pour la présentation de l'étude. Le lien avec les 6 principes de gouvernance formulés à Yaoundé sera établi en conclusion.

2) La problématique de l'assainissement en Commune VI

A l'instar des autres communes urbaines, le mauvais état d'assainissement est un obstacle majeur pour un cadre de vie agréable et un bon état de santé des populations. Les pratiques de gestion des déchets urbains constatées en commune VI contredisent les principes de protection de l'environnement. Ces pratiques ont un impact désastreux pour la santé des populations et compromettent les perspectives d'un développement urbain durable.

Les déchets liquides, solides et gazeux produits par les acteurs économiques, les acteurs socio sanitaires et les populations constituent les principales sources de pollution et de maladies. La situation devient de plus en plus critique à cause d'une augmentation exponentielle du volume des déchets due à la concentration humaine et au changement des modes de consommation. A cause des difficultés à maîtriser la croissance urbaine et de la faiblesse des moyens financiers et matériels, les services techniques et les municipalités de Bamako ont de plus en plus de peine à offrir un service approprié.

Les conséquences de cette mauvaise gestion des déchets s'observent à travers la multiplication des dépôts anarchiques, la pollution des eaux de surface et des eaux souterraines par les eaux usées et les boues de vidange déversées de manière anarchique, la pollution de l'atmosphère, l'augmentation du taux des maladies liées au manque d'hygiène et d'assainissement. Signalons que les récupérateurs d'objets sur les tas d'ordures sont les plus exposés à ces maladies.

De 2000 à 2007, le nombre de GIE est passé de 9 à 27. Ces GIE assurent le ramassage des ordures dans environ 43 % des concessions de la commune. Ces GIE déposent les ordures ménagères collectées dans les dépôts de transit officiels qui sont en nombre insuffisant (8) dont certains en voie de disparition. Certaines familles déposent elles-mêmes leurs ordures sur les dépôts de transit. L'insuffisance du nombre de dépôts de transit fait que les dépôts anarchiques sont assez nombreux (38 environ). La plupart des poubelles utilisées par les ménages ne sont pas appropriées. Seulement 11,5 % des ménages utilisent des poubelles couvertes pour le conditionnement de leurs ordures et près de 27 % n'ont pas de poubelles.¹ Des pratiques inciviques, telles que la mise en tas des ordures à l'intérieur ou l'extérieur des concessions, le rejet des ordures dans des lots non bâtis ou dans les marigots, sont aussi signalées dans la commune.

La capacité de collecte et de mise en décharge des déchets ménagers de la DSUVA (Direction des Services Urbains de Voirie et de l'Assainissement) est de 950 m³ d'ordures par semaine sur une production hebdomadaire de 4 280 m³.²

La collecte ne peut se faire de manière efficace que si une décharge finale existe pour évacuer de manière appropriée les déchets solides. Cependant, une telle décharge n'existe pas à Bamako. Ainsi, les efforts réalisés par les acteurs locaux pour évacuer les déchets en dehors des zones urbaines ne sont en fait qu'un déplacement du problème des déchets.

La commune VI dispose néanmoins d'un atout considérable, parce qu'il existe dans la commune deux centres de compostage des ordures ménagères, qui visent à valoriser les ordures ménagères pour l'agriculture et peuvent contribuer à réduire la quantité de déchets qui sont à évacuer vers la décharge finale. Cependant, ces centres fonctionnent avec beaucoup de difficultés.

¹ Source : Mairie Commune VI 2006: Ouvrages/équipements d'assainissement individuels et collectifs, en Commune VI du District de Bamako. Données quantitatives

² Source: DSUVA 2007 : Rapport des activités du 4e trimestre 2007 ;

République du Mali/ Banque Mondiale 2002 : Stratégie de gestion des déchets solides à Bamako.

Concernant la gestion des eaux usées, le mode d'évacuation le plus répandu est la gestion individuelle par les ménages. Ce mode n'est cependant pas approprié dans tous les quartiers, notamment dans les quartiers avec un sol rocheux qui rend difficile la construction de puisards, et dans les quartiers à forte densité, où les puisards sont souvent insuffisants pour accueillir la totalité des eaux usées d'une concession. Un réseau mini-égout a été réalisé en Commune VI, ce qui représente un autre atout pour l'assainissement du quartier de Sogoniko. Dans le cadre de ce projet, 1450 mètres de rues ont été pavées, ce qui contribue également à l'évacuation des eaux de pluie et à un cadre de vie agréable.

Les boues de vidange sont évacuées par des opérateurs privés en Commune VI. Il existe une station de traitement des boues de vidange pour la commune VI. Cette station est cependant éloignée de la commune (17km) et n'est pas fonctionnelle.

3) Le Dispositif Institutionnel du secteur de l'Assainissement

3.1. Constats / Diagnostics concernant le dispositif institutionnel

Au niveau national au Mali, plusieurs **Ministères sont chargés des questions de l'assainissement** en raison de son caractère transversal.

Le Ministère de l'Environnement et de l'Assainissement exerce, entre autres, les attributions suivantes :

- l'amélioration du cadre de vie des populations
- l'élaboration et la mise en œuvre des mesures destinées à prévenir ou à réduire les risques écologiques
- la prévention, la réduction ou la suppression des pollutions et nuisances
- la préparation et le contrôle de la mise en œuvre des mesures d'assainissement du milieu
- l'information et la formation des citoyens dans le domaine de l'environnement

La Direction Nationale de l'Assainissement et du Contrôle des Pollutions et des Nuisances a pour mission de coordonner la Politique Nationale de l'Assainissement et de veiller au respect de la réglementation en vigueur.

Le Ministère de la Santé est responsable, entre autres, des actions ci-après :

- la promotion de la santé pour tous
- l'éducation sanitaire des populations
- la prévention et la lutte contre les grandes endémies et les maladies constituant des problèmes de santé publique

Au sein du Ministère de la Santé, la Direction Nationale de la Santé, selon l'ordonnance n° 01 – 020/P- RM du 20 Mars 2001, a pour mission d'élaborer les éléments de la politique nationale en matière de santé, d'hygiène publique et de salubrité.

Le Ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités locales assure :

- la coordination et le contrôle de l'action des représentants de l'Etat
- la mise en œuvre et le suivi de la politique de décentralisation
- la gestion des relations entre l'Etat et les collectivités locales

Le Ministère intervient par l'intermédiaire de la Direction nationale des Collectivités territoriales, créée par ordonnance N0 99- 003/P-RM du 31 mars 1999, dont la mission fondamentale est l'élaboration des éléments de la politique nationale de décentralisation.

Les Ministères de l'énergie, des Mines et de l'Eau ainsi que le Ministère de l'Équipement et des Transports ont également des compétences liées à l'assainissement.

De l'analyse des différentes missions des départements, il apparaît que ce sont surtout les Ministères de l'Environnement et de l'Assainissement et celui de la Santé qui jouent des rôles clés dans la délivrance des services publics en matière d'hygiène et d'assainissement. Cependant dans la mise en œuvre de la politique d'assainissement et des différentes stratégies un certain nombre de contraintes sont identifiées :

- le chevauchement de responsabilités, conduisant à un flou institutionnel et des conflits de compétences entre les représentants de l'État
- les cabinets Ministériels et les Directions Centrales ne disposent pas suffisamment de ressources humaines, matérielles et logistiques pour assurer leurs missions
- l'absence de cadre de concertation permanent pour traiter les questions transversales du secteur de l'assainissement

L'Assemblée nationale, le Haut conseil des Collectivités territoriales et le Conseil économique, social et culturel ont un rôle consultatif en se prononçant sur les questions d'assainissement.

Malgré les compétences de ces institutions au niveau national, certains acteurs considèrent que l'État est incapable de répondre aux besoins d'assainissement.

Dans le contexte de la décentralisation, l'assainissement est une des compétences transférées aux Communes. La **Commune** assure le rôle de coordination et de régulation de l'intervention des multiples acteurs dans le cadre de l'assainissement.

Le Conseil Communal est l'organe qui délibère sur la politique communale en matière d'hygiène et d'assainissement. La Commission Développement - Assainissement - Voirie et Sécurité prépare les décisions du Conseil communal et détermine les actions et investissements d'assainissement à prendre en compte dans le budget communal.

Le bureau communal qui se compose de 5 conseillers municipaux est chargé de l'exécution des décisions prises par le conseil communal. Au sein du bureau communal, le 3ème Adjoint assure la mise en œuvre et le suivi des actions d'assainissement sur toute l'étendue de la Commune VI. Il rend compte au bureau communal et à la commission assainissement.

La Commune VI a réalisé une étude de base dans 10% des ménages par rapport à l'état d'assainissement, ainsi il existe des données de base fiables pour la planification des activités d'assainissement. Sur cette base, un plan quinquennal pour les actions d'assainissement a été élaboré de façon participative au sein de la commune VI. Par contre, il n'existe pas de planification annuelle par le conseil communal comme base d'un budget détaillé d'assainissement.

Un problème criant en Commune VI comme dans les autres communes de Bamako est la faible disponibilité de dépôts de transit d'ordures. Les dix quartiers de la Commune VI se partagent huit dépôts de transit, la tendance est en baisse. Cette insuffisance des dépôts de transit s'explique par l'occupation des espaces comme terrains à usage d'habitation. Soit les autorités municipales omettent de réserver des espaces pour des dépôts de transit dans les plans de lotissement, soit les plans d'aménagement ne sont pas respectés par les autorités municipales.

Dans ce contexte, il a aussi été mentionné que l'alternance des équipes municipales n'assure pas une gestion rationnelle et continue des sites prévus pour les dépôts de transit.

Les Directions Nationales chargées des questions d'assainissement, mentionnées ci-dessus, sont représentées à travers les **services techniques déconcentrés** comme le Service

d'Assainissement du Contrôle de la Pollution et des Nuisances (SACPN) et la Brigade d'Hygiène (BH).

Le SACPN, service déconcentré de la Direction Nationale de l'Assainissement et du Contrôle des Pollutions et des Nuisances, est chargé de la mise en œuvre de la politique nationale de l'assainissement au niveau communal.

La Brigade d'hygiène, service déconcentré de la Direction Nationale de la Santé, est chargée de l'application des normes d'hygiène dans la commune. Avec ce service, il existe une structure technique chargée de la gestion des déchets biomédicaux. Ainsi, les structures socio sanitaires prennent en compte la problématique de la gestion des déchets biomédicaux dans le processus de planification des activités de santé. Le service d'hygiène collabore avec les autres services techniques au niveau de la Mairie. La police nationale appuie les services techniques pour veiller au respect des textes.

Par contre, les ressources humaines, matérielles et financières des services techniques au niveau de la Mairie sont insuffisantes pour assurer les contrôles. Les conseillers municipaux ne contribuent pas non plus à veiller au respect des règles d'assainissement en intervenant en faveur des chefs de famille interpellés par les services d'hygiène pour des mauvaises pratiques d'hygiène pour éviter le paiement d'amendes.

Ces services étatiques sont complétés au niveau de la Commune VI par des **services techniques de la Mairie du District** de Bamako.

La DSUVA est chargée d'enlever les ordures aux dépôts de transit et de les évacuer à la décharge finale. Elle a dans chaque commune un délégué pour l'organisation des opérations d'évacuation. Face à l'insuffisance de dépôts de transit aménagés, la voirie a mis à la disposition des ramasseurs d'ordures des bennes tasseuses à la place des dépôts de transit. Par contre, un flux d'informations insuffisant entre la Mairie de la Commune et la Voirie est signalé.

La Brigade urbaine de Protection de l'environnement est chargée de la mise en œuvre des textes relatifs à la protection de l'environnement: par exemple, le dépotage anarchique des ordures, l'occupation anarchique des espaces publics, etc.

La commune VI est incapable d'assurer à elle seule la gestion des ordures ménagères. Ainsi, depuis les années 1990, elle a délégué certaines de ces compétences au **secteur privé** qui intervient dans la collecte, la récupération et la valorisation des ordures ménagères. Il existe environ 27 GIE en Commune VI qui assurent la pré-collecte des ordures ménagères sur autorisation de la Mairie.

La répartition territoriale entre les GIE de ramassage d'ordures a été clarifiée et matérialisée sur des cartes, et la commune a adopté un cahier de charges pour la réglementation des interventions des acteurs de la filière de pré-collecte des ordures ménagères. Pour faciliter le suivi des acteurs de pré-collecte, la Mairie a inscrit des indicateurs de performance dans ce cahier de charges.

Le suivi des GIE est assuré par le Service de l'Assainissement, du Contrôle des Pollutions et des Nuisances (SACPN) et le délégué de la DSUVA. Néanmoins, certains GIE ne respectent pas les dispositions du contrat et du cahier de charge. De la part des GIE, une insuffisance de l'appui des autorités communales dans le suivi et l'accompagnement des GIE est signalée.

Contrairement au ramassage des ordures ménagères, la commune VI du District de Bamako ne dispose pas d'un cadre réglementaire pour les activités de vidange.

3.2. Enjeux concernant le dispositif institutionnel

- Les élus communaux doivent concevoir et gérer un schéma technique, financier et organisationnel global et cohérent pour une gestion durable de la filière des déchets solides et liquides et la valorisation des déchets
- L'implication de la municipalité pour l'existence d'un cadre réglementaire doit favoriser une meilleure gestion des boues de vidange
- La promotion des programmes de développement basée sur la durabilité, la responsabilité et l'équité
- La nécessité d'instaurer une cohérence dans les actions des différents acteurs intervenants dans le domaine de l'assainissement et de stimuler des synergies entre les actions locales de développement
- L'application de textes réglementant l'hygiène publique
- La nécessité de mettre en place une structure de gestion du réseau mini égout
- La facilitation de l'accès des GIE aux crédits pour améliorer la qualité des services

4) L'implication citoyenne et les partenariats multi-acteurs

4.1. Constats et diagnostics concernant les partenariats multi-acteurs

Des acteurs de l'assainissement

Les problèmes d'hygiène et d'assainissement sont traités par différents acteurs qui appartiennent aux secteurs publics et privés. La collectivité est le premier responsable de l'assainissement, mais d'autres acteurs comme la Mairie du District, l'Etat, les GIE, les bureaux d'études, les ONG, etc., interviennent dans la gestion des déchets. A ne pas oublier, les habitants qui sont les premiers concernés en ce qui concerne le traitement primaire des déchets. Plusieurs initiatives et actions ont été entreprises : élaboration de plans pour la gestion des déchets solides et liquides, organisation de journées de salubrité, curage des caniveaux à l'approche de l'hivernage et la promotion des moustiquaires imprégnées qui ont amélioré le cadre de vie de la population. Les actions des différents acteurs ne sont cependant pas toujours coordonnées, et ont souvent un caractère ponctuel avec des effets limités.

Face à l'incapacité des autorités municipales à gérer les multiples problèmes autour de la gestion des ordures ménagères, des petites **entreprises privées** ont complètement pris en charge ce service sur autorisation de la Mairie.

Le District de Bamako a encouragé depuis 1991 l'organisation de jeunes diplômés en groupement d'intérêt économique, et l'implication de ces nouveaux acteurs pour la gestion des déchets a permis d'étendre le service à une grande partie de la population.

C'est ainsi qu'environ cinquante quatre acteurs rendent des services de pré-collecte des ordures ménagères. La commune est précurseur avec son initiative de clarifier, dans le cadre d'un processus participatif, les rôles et les responsabilités des acteurs privés dans la pré-collecte par un contrat et un cahier de charges dont le respect est suivi par les services techniques (SACPN et DSUVA).

Vingt sept GIE disposent d'un contrat avec la Mairie de la Commune VI. Un exemple est le GIE Sanya Magnambougou qui couvre un nombre de 2080 concessions dans le quartier de Magnambougou, avec une production moyenne d'environ 48 kg de déchets par concession et par jour.³

La plupart des GIE ramassent les ordures de porte en porte trois fois par semaine et les acheminent au dépôt de transit. Les GIE de la commune VI ont créé environ 144 emplois.

³ République du Mali/ Banque Mondiale 2002 : Stratégie de gestion des déchets solides à Bamako.

Par contre, il a été mentionné que la plupart des GIE est plus intéressée au profit qu'à un système de gestion durable de l'environnement.

Les GIE ont cependant des difficultés à fournir un service de qualité à toute la population de la commune pour les raisons suivantes :

- l'incapacité de la Mairie de pouvoir indiquer un dépôt de transit à chaque GIE pour déposer les déchets afin que la DSUVA les évacue.
- le manque d'entretien des équipements de ramassage des ordures par la plupart des GIE.
- la faible compétence des GIE à mieux gérer les entreprises de ramassage des ordures qui de surcroît manquent d'esprit d'innovation.
- le faible taux d'abonnement aux GIE et de surcroît le faible recouvrement des frais de ramassage d'ordures.

En plus des services de ramassage des ordures, certains GIE organisent des causeries-débats avec les ménages sur l'importance du conditionnement des déchets dans les poubelles. Ils ont intérêt à changer certaines pratiques au niveau des ménages concernant le conditionnement des déchets car, par exemple, la trop grande quantité de poussière dans les poubelles ne facilite pas le transport des déchets. Des concours de propreté organisés par les GIE, analysent les attitudes et modes de gestion des déchets et récompensent les ménages modèles (octroi de moustiquaires, de poubelles, etc.). Pour faciliter un meilleur conditionnement des déchets et inciter les ménages à s'abonner au service de ramassage des ordures, certains GIE organisent des opérations de vente de poubelles à crédit et des appuis à la réparation des anciennes poubelles. Toutefois, les GIE rencontrent d'énormes difficultés pour instaurer et maintenir le système de tri des ordures à la source par les ménages.

En raison du fait que l'assainissement n'est pas assuré par la seule disponibilité d'un service de ramassage d'ordures et à cause des difficultés qu'éprouve la Mairie pour réaliser des infrastructures d'assainissement, la population s'est engagée à contribuer activement à l'assainissement de la commune.

Les initiatives de certains GIE ont encouragé des femmes à s'organiser pour prendre à bras le corps la salubrité de leur environnement immédiat (L'Association des femmes de Faladiè SEMA). Les femmes sont souvent au devant des actions d'assainissement parce que des considérations culturelles et religieuses placent la femme au centre de la problématique des questions d'hygiène/assainissement. Cette perspective réduit souvent l'implication et la responsabilité des chefs de famille pour l'assainissement. Le défi est ainsi d'impliquer toute la population dans les activités d'assainissement. Divers regroupements (collectifs de femmes, de jeunes) sont impliqués dans la sensibilisation et la mobilisation des populations pour l'assainissement. Au niveau de chaque quartier, sous l'impulsion des autorités communales, les populations se sont organisées en **comités de salubrité**, regroupés au sein d'une coordination communale qui a été formalisée par les autorités municipales en 2003. Ces comités organisent depuis 2005 une journée mensuelle de salubrité (nettoyage des lieux publics, curage des caniveaux, etc.). Les services techniques participent à ces journées de salubrité organisées par les comités de salubrité.

En plus des opérations de nettoyage, les comités de salubrité règlent les conflits nés de la cohabitation pour la gestion des déchets solides et liquides.

L'implication des chefs de quartiers dans ces comités de salubrité favorise la mobilisation des populations dans les opérations d'assainissement.

S'agissant de la gestion des déchets solides, **les populations**, nostalgiques des « bons vieux temps propres » s'investissent dans le balayage quotidien de la devanture de leurs portes et des lieux publics à travers les journées de salubrité qu'organisent mensuellement

les comités de salubrité. De plus, les habitants sont les premiers concernés en ce qui concerne le tri des déchets à la source.

En ce qui concerne les déchets liquides, les populations reconnaissent que l'assainissement individuel des eaux usées est inapproprié, raison pour laquelle les ménages ont été fortement impliqués dans le processus de réalisation des réseaux de mini égouts dans le cadre du projet de lutte contre le paludisme initié par le District de Bamako.

Il s'est avéré que l'implication des **organisations communautaires de base** peut suppléer le manque de moyens des administrations locales, nationales et régionales. Ainsi, des projets de dallage des rues, de réalisation de mini-égouts, etc., ont été initiés par les organisations des populations. Néanmoins, ces regroupements sont parfois confrontés au manque de ressources pour la réalisation de ces initiatives novatrices. La contribution financière des ménages à la réalisation des ouvrages est souvent faible, cela étant dû en partie à leur état de pauvreté.

Certains opérateurs privés contribuent à ces initiatives. Ainsi, l'opérateur de Spiros Diabeso Sanya a initié une station de traitement des boues de vidange. Cette station n'est cependant pas encore approvisionnée en boues de vidange à cause de nombreux problèmes relatifs au dispositif organisationnel.

Les maraîchers jouent un rôle important dans le recyclage des ordures biodégradables.

Quant aux **ONG et bureaux d'études**, elles interviennent dans les domaines de la réalisation des ouvrages d'assainissement, de la formation, de l'animation et de la sensibilisation.

Du partenariat multi-acteurs

La commune VI est particulièrement avancée dans la mise en place de cadres de concertation entre tous les acteurs mentionnés ci-haut.

Tenant compte de la multiplicité et de l'engagement des acteurs dans les activités d'assainissement et dans le souci d'une meilleure coordination, la mairie de la commune VI en partenariat avec le cabinet d'études Keita Kala Saba, a créé depuis 2000 le **Comité de gestion et de valorisation des déchets (COGEVAD)**, rattaché au bureau communal.

Des idées novatrices concernant la valorisation des déchets introduites dans le cadre de la plateforme communale par le CEK Kala Saba (création de centre de transformation des déchets solides et liquides, installation de toilettes écologiques, etc.) ont constitué des facteurs de motivation pour les acteurs de l'assainissement. La gestion des centres de transformation des ordures ménagères s'inscrit aussi dans le partenariat public-privé, car un contrat a été signé entre le GIE Nieta et la Mairie pour assurer la gestion du centre de compostage à Missabougou.

Ces initiatives conduisent à la production de fertilisants agricole à moindre coût pour l'enrichissement de la qualité des terres cultivables notamment pour le maraîchage. Il a été constaté que l'animation par le COGEVAD a beaucoup permis d'atténuer les réticences liées aux considérations socio-culturelles autour de l'utilisation des fertilisants à partir des toilettes écologiques.

Ce cadre de concertation ouvert à tous les acteurs de l'assainissement a reçu l'accord de financement de plusieurs partenaires techniques et financiers. Ce qui lui a permis d'initier des actions novatrices dans divers domaines. Aussi, depuis la création du COGEVAD, 9 dépôts anarchiques ont été supprimés dans la commune. Des acteurs ont affirmé également que le partenariat public privé a eu un effet positif dans le nettoyage des voies publiques.

Une initiative de **suivi-évaluation participatif de la décentralisation** menée dans la commune a également contribué à trouver des solutions aux questions d'assainissement. Le groupe de travail sur l'assainissement a mis l'accent sur la réalisation d'activités plutôt que sur le suivi des activités de la commune.

Cependant, il a été constaté qu'il devient de plus en plus difficile de trouver des personnes ressources disponibles pour un engagement bénévole à long terme. En outre, les acteurs considèrent que le Conseil communal ne s'implique pas assez dans les activités d'assainissement du cadre de concertation COGEVAD.

Il existe également un **cadre de coordination entre les acteurs privés**. Depuis 1993, les GIE intervenant dans la commune VI se sont organisés en coordination (CISAPE) qui défend les intérêts de ces membres et organise des activités de renforcement des capacités à leur profit. Au niveau national, il existe la Coordination entre acteurs privés de l'eau et de l'assainissement (CAPEA). Un accord de collaboration lie la CAPEA et l'entreprise Diaka distribution pour la fourniture d'équipements et la formation des acteurs privés. Cependant, il est malheureux de signaler que les activités de la CAPEA reçoivent un faible appui de la Mairie.

Malheureusement, un des groupes d'acteurs le plus exposé aux risques de santé causés par les déchets, ne dispose pas de cadre organisé qui lui permette de défendre ses intérêts : les **récupérateurs** des déchets.

Au niveau du District de Bamako, la SNV, dans le cadre de son programme d'appui au développement urbain, a incité les acteurs à mettre en place une plate forme de réflexion sur l'amélioration du cadre de vie. Cette plateforme s'est constituée avec d'autres plates-formes dans la **Coalition de lutte contre la pauvreté en milieu urbain (CPMU)**. Les membres des plates-formes sont des organisations non gouvernementales, associations, services techniques. Cette coalition a contribué fortement au renforcement des capacités des acteurs à travers des échanges d'expériences entre les acteurs, la capitalisation de cas de succès concernant l'assainissement et l'organisation de séances de formation.

4.2. Enjeux concernant les partenariats multi-acteurs

De l'analyse des paroles des acteurs se dégagent deux questions majeures :

- Quelles sont les mesures appropriées pour lever les contraintes /blocages qui entravent le changement positif de comportement ?
- Quelles stratégies faut-il développer pour valoriser les pratiques novatrices génératrices de revenus sachant que cela contribuera à l'amélioration des revenus?

Les autorités en charge des questions d'assainissement devraient concilier l'application des sanctions légales et réglementaires aux pratiques socio culturelles des populations.

Il faudrait également rompre le cercle vicieux entre le manque de ressources de la Mairie et les réticences de la population à investir dans l'assainissement. A ce titre, l'harmonisation dans la planification des interventions de la population et celles des autorités communales contribuera à lutter efficacement contre l'insalubrité et l'amélioration du cadre de vie.

Les chefs de famille doivent prendre conscience que l'assainissement n'est pas une activité exclusive aux femmes et que la gestion des ordures est partie intégrante de leurs responsabilités au sein de la famille (acquisition de poubelles, paiement des frais de ramassage des ordures, etc.). Par ailleurs, les initiatives locales doivent aller dans le sens de la mobilisation du voisinage et l'adoption de mesures visant à pérenniser les bonnes pratiques relatives au conditionnement des déchets domestiques.

Dans le cadre de la valorisation des déchets organiques, il est question de :

- Promouvoir des programmes de développement basés sur la durabilité, la responsabilité et l'équité visant à instaurer une synergie d'action entre la gestion des déchets et l'amélioration de la production agricole.
- Faire du traitement des boues de vidange un véritable moyen de lutte contre les maladies diarrhéiques et microbiennes
- Assurer une meilleure maîtrise de la collecte primaire des ordures ménagères par les groupements d'intérêt économique
- Trouver des solutions alternatives et durables aux problèmes d'assainissement des déchets

L'adéquation entre les besoins d'habitation et la disponibilité d'espace pour les dépôts de transit permettrait également une meilleure gestion des déchets.

5) Les ressources financières

Les services de base ne se délivrent malheureusement pas sans coûts, ce qui interpelle tous les acteurs concernés par la délivrance des services de base à s'occuper de la question des ressources financières nécessaires pour la disponibilité de ces services. Le manque de moyens se fait, à en croire les témoignages des acteurs de l'assainissement en Commune VI, particulièrement sentir dans le domaine de l'assainissement qui demande des investissements importants comme la construction de caniveaux, collecteurs, stations d'épuration, dépôts de transit etc.

5.1. Constats concernant les ressources financières

Concernant le ramassage des ordures ménagères, le principe du **paiement du service par les producteurs des déchets**, donc les ménages, est largement accepté. Les ménages conditionnent leurs déchets et paient les frais de ramassage des ordures aux GIE d'assainissement qui sont seuls responsables du recouvrement des frais de prestation. Ces tarifs peuvent se situer, selon le cahier de charges entre les GIE et la mairie, entre 750F et 3000F. Les GIE de la commune réalisent ainsi des recettes qui leur ont permis de créer 144 emplois.

Cependant, un problème soulevé fréquemment est le faible taux de recouvrement des frais de ramassage d'ordures. De ceci en résulte les faibles capacités financières et matérielles des GIE (équipements vétustes etc.) qui entravent une délivrance correcte de leurs services de ramassage d'ordures. Un autre désavantage a été remarqué par les acteurs de la commune : les frais de ramassage d'ordures ne sont pas basés sur un calcul rationnel et équitable des coûts de l'activité. Ceci rend la rentabilité et l'efficacité difficile. Une amélioration peut être espérée par la mise en place d'un système comptable pour améliorer leur gestion financière par les GIE à la suite des formations en gestion d'entreprise à l'endroit des GIE. Le GIE Magnambougou Sanya a également constaté, après expérience, que l'organisation de concours de propreté dans leur zone de collecte a contribué à l'augmentation du taux de recouvrement des frais de prestation et à fidéliser la clientèle.

Des sources de revenus pour des acteurs privés (formels ou informels) se trouvent également dans la **valorisation des déchets**, actuellement exploitées par les récupérateurs des déchets plastiques et métalliques ainsi que par les producteurs de terreau organique. Il existe également deux centres de compostage dans la commune appuyés par la Mairie et le COGEVAD. La valorisation est aussi prévue pour les résidus de la station de traitement de

boues de vidange de Satinébouguou à travers la réutilisation des effluents et le compostage des excréta stabilisés.

La capitalisation des expériences de valorisation des déchets en Commune VI a démontré cependant que les centres de compostage ont une faible rentabilité. Le coût de la production du compost est élevé par rapport à la volonté et la capacité des maraîchers à payer pour un fertilisant organique. Cette volonté insuffisante découle entre autre de la méconnaissance de la valeur du compost par les maraîchers.

Pour le financement du fonctionnement de la station de traitement des boues de vidange à Satinébouguou, les stratégies d'auto-financement sont limitées par le fait que le coût de la vidange des boues est déjà très élevé pour les ménages (15 000 FCFA par voyage). L'évacuation des boues de vidange dans la station augmenterait encore ces coûts, car la station de traitement des boues de vidange est éloignée de la ville, et les vidangeurs sont dérangés par les tracasseries policières sur leur chemin vers la station.

Le coût de production du compost, qui devra contribuer à autofinancer la station, est estimé à 5000F/m³.

En dehors du ramassage d'ordures, des groupes de volontaires initient des activités d'assainissement face à l'incapacité de la commune à satisfaire les besoins de la population. Ainsi, des personnes se sont organisées pour faire le pavage de leur rue ou réaliser d'autres aménagements. Les femmes d'une association de Faladiè cotisent par exemple mensuellement pour les activités d'assainissement.

Cette **implication des organisations** communautaires de base peut suppléer le manque de moyens des administrations nationales, régionales et locales. Dans le cas du réseau mini-égout à Sogoniko, la contribution des ménages s'élevait à 37.500 FCFA. Il est à noter cependant que le taux de remboursement de cette quote-part est très faible.

Une part importante dans le financement des activités d'assainissement concerne la **gestion financière par le Conseil et le bureau communal** de la Commune VI. Parmi les obstacles pour un financement efficace des actions d'assainissement, on peut noter que:

- Certaines activités du Plan de Développement Economique, Social et Culturel (PDESC) de la commune VI ne sont pas spécifiées et budgétisées.

- Le plan opérationnel des actions d'hygiène et d'assainissement qui détaille davantage le PDESC n'est pas traduit dans une planification annuelle par le conseil communal, pouvant servir de base pour un budget détaillé d'assainissement, ce qui empêche une mise en œuvre et un suivi cohérent des plans de développement de la commune.

- Une autre critique formulée est que la gestion financière communale manque de transparence.

- En outre, les acteurs estiment que la commune n'utilise pas bien les ressources financières disponibles pour effectuer les services de l'assainissement.

A Bamako, le partage des compétences entre la Mairie du District de Bamako tend à aggraver les problèmes d'un financement durable de la filière de gestion des déchets solides. En effet, la taxe de voirie est perçue par la Mairie du District qui a en charge la collecte secondaire des déchets à partir des dépôts de transit, à travers la Direction des Services Urbains de Voirie et d'Assainissement.

L'insuffisance des moyens matériels et financiers de la DSUVA ne favorise pas une bonne évacuation des déchets à partir des dépôts de transit. Ce problème est soulevé par un grand nombre d'acteurs au niveau communal comme une véritable impasse pour une stratégie efficace de gestion des déchets par la Mairie.

Cependant, il y a aussi des exemples positifs dans la collaboration entre les différents niveaux de gouvernance. Ainsi, la Mairie du District a mobilisé un financement de 261.000.000 FCFA pour le projet mini-égout et le pavage des rues dans le quartier de

Sogoniko. La Mairie du District finance aussi le balayage des voies, ce qui a contribué à la création d'emplois.

Les problèmes de financement sont renforcés par le fait que le **transfert des ressources financières de l'Etat vers les communes est insuffisant** par rapport au transfert de compétences dans le domaine de l'assainissement. La construction de caniveaux et collecteurs, l'aménagement de dépôts de transit et d'une décharge finale dépassent largement les budgets communaux qui ne comprennent souvent guère plus les fonds nécessaires pour le fonctionnement de la collectivité. L'Etat intervient en partie dans ces domaines, mais il est incapable de répondre aux besoins d'assainissement des populations.

Ce manque de transfert de compétences se constate également dans le fait que l'Etat garde souvent un rôle d'intermédiaire entre les bailleurs de fonds et les acteurs locaux, ce qui rend les conditions d'accès de la commune difficiles.

Les acteurs locaux dépendent fortement des partenaires financiers extérieurs pour la réalisation des activités d'assainissement au sein de la commune. Il a été relevé comme une force que des **partenaires financiers prêts** à subventionner des activités et infrastructures d'assainissement de la commune existent. Ces partenaires contribuent ainsi aux progrès de l'assainissement au sein de la commune. Un atout pour la mobilisation de ces ressources était l'existence du comité de gestion et de valorisation des déchets (COGEVAD) qui a reçu l'accord de financement de plusieurs partenaires. Ce partenariat entre les partenaires techniques et financiers et les communautés met un accent sur la valorisation des ordures ménagères.

Cependant, le système de subventions pour réaliser les infrastructures et équipements d'assainissement a montré ses limites, car il ne s'inscrit pas dans une logique de durabilité.

5.2. Enjeux concernant les ressources financières

L'enjeu global identifié à partir de ces forces et faiblesses est celui-ci : Comment mettre en place un système de financement durable des services d'assainissement dans la commune ? Les acteurs ont identifié les points suivants comme aspects clés de cet enjeu :

- Susciter une synergie entre la gestion des déchets et l'amélioration de la production agricole
- Une meilleure organisation de la filière de récupération des déchets créerait des richesses
- L'implication des structures de la micro finance dans le financement des activités d'assainissement et le recouvrement des crédits
- L'appui technique et financier de la mairie aux GIE intervenant dans le secteur de l'assainissement
- La perception des taxes de voirie par la Mairie du District pourrait assurer une meilleure évacuation des déchets
- La recherche de financements appropriés pour la gestion de la station de traitement des boues de vidange de Satinébougou
- La mobilisation des ressources de fonctionnement pour les comités de salubrité

Conclusion

Les trois domaines du dispositif institutionnel, des partenariats multi-acteurs et des ressources financières sont directement liés aux 6 principes déterminés dans le cadre du forum de Yaoundé qui vont dans le sens d'une meilleure gouvernance, et il convient ici de résumer les résultats de l'étude pour évaluer brièvement le respect de chacun des principes de la gouvernance légitime :

Enracinement

L'enracinement dans les habitudes et les pratiques de la population et l'adaptation financière, technique et organisationnelle concerne l'ensemble des trois domaines analysés dans ce document. Au niveau institutionnel, on peut plutôt constater une faiblesse concernant l'enracinement, car les difficultés d'application des textes de l'assainissement témoignent du fait que la population ne s'est pas appropriée la réglementation en vigueur concernant ce domaine. Par contre, la vision globale de la municipalité de renforcer la réutilisation des déchets organiques (solides et liquides) dans l'agriculture correspond bien aux pratiques courantes de la population.

Une avancée peut être constatée par rapport à l'implication des populations dans la gestion communale de l'assainissement à travers des organisations communautaires qui répondent au mode d'organisation traditionnel au niveau quartier.

Par rapport à l'enracinement des systèmes de financement dans les conditions et les habitudes de la population, il est difficile de tirer une conclusion claire, car les systèmes d'autofinancement des infrastructures d'assainissement dépassent souvent les capacités financières de la population, mais le système de subventions dépend de ressources financières extérieures et n'est donc pas viable à long terme pour la population de la commune.

Coopération et partenariat

Ce principe est entièrement reflété dans le domaine de l'implication citoyenne et du partenariat multi-acteurs. La Commune VI a mis un accent particulier sur le renforcement des liens de partenariat entre les différents acteurs de l'assainissement et peut servir d'exemple dans ce domaine en intégrant de manière systématique le secteur privé, en créant des instances de représentation de la population et des cadres de concertation entre ces acteurs et l'autorité communale. Ces cadres sont devenus le moteur pour la réalisation des activités et infrastructures d'assainissement dans la commune. Les acteurs recommandent de répliquer la création de tels espaces dans les autres communes du District de Bamako.

Inclusivité

Ce principe a été peu évoqué dans les fiches d'expérience, ce qui démontre une certaine faiblesse de la gestion communale de l'assainissement dans ce domaine. Il ressort que l'implication citoyenne et celle du secteur privé auraient augmenté l'inclusivité dans la délivrance des services d'assainissement de la commune. De l'autre côté, les groupes les plus vulnérables intervenant dans l'assainissement, les récupérateurs, ne sont pas organisés et ne participent ainsi pas aux décisions politiques. Concernant le dispositif institutionnel, il est mis en relief que l'insuffisance de viabilisation dans les quartiers périphériques, de dépôts de transit et des espaces verts désavantage surtout les populations défavorisées, ainsi que la vétusté du matériel des GIE de ramassage d'ordures.

Ingénierie institutionnelle

Ce principe se retrouve avant tout dans les descriptions du dispositif institutionnel et des ressources financières pour l'assainissement. Des faiblesses sont constatées dans la problématique de la répartition des tâches entre les municipalités et la Mairie du District, ainsi que le non-respect des plans d'aménagement concernant les dépôts de transit et les

espaces verts. Une autre faiblesse majeure dans le respect de ce principe est l'insuffisance des ressources financières que l'État et la commune mettent à disposition pour l'assainissement ainsi qu'une gestion peu transparente des ressources disponibles.

Agrégation

Avec l'élaboration de la vision de valorisation des déchets développée dans le cadre des partenariats multi-acteurs et l'élaboration des plans quinquennaux d'assainissement, la commune démontre des avancées concernant le principe de l'agrégation qui stipule l'élaboration de stratégies à long terme et la prise en compte de la complexité. Cependant, on remarque des faiblesses dans l'appropriation de ces stratégies par les élus municipaux et des faiblesses dans le suivi de leur mise en œuvre.

Développement du capital humain

La mise en place de cadres de concertation et réseaux a grandement contribué au développement du capital humain concernant l'assainissement, mais il reste à remarquer de nombreuses insuffisances dans les capacités de gestion des acteurs, par exemple des GIE, dans les moyens de travail mis à la disposition des services techniques et dans la compréhension des populations des conséquences néfastes d'un assainissement insuffisant.

ii- Synthèse de l'étude la SNV

MINISTERE DE LA SANTE

Cellule d'Appui à la Décentralisation et à la Déconcentration
(CADD-MS)



Quelques extraits du Bulletin 383

Réaliser le transfert de compétences dans le
domaine de la santé « un processus multi
acteurs »

L'expérience de Koulikoro au Mali

MS/CADD : Mamadou Konaté, Brahim Koné,
Idrissa Camara, Soumaïla Keita
DRS Koulikoro : Seïbou Guindo, Mamadou Sory Keita
SNV Mali : Dramane Dao, Boubacar Dicko

Sous la direction d'Elsbet Lodenstein et Thea Hilhorst (KIT)

Novembre 2008

Dramane Dao

SOMMAIRE :

Sigles et Acronymes

Résumé

1) Introduction

2) Difficultés et contraintes liées au transfert des compétences

3) Dispositif institutionnel

4) Partenariats multi - acteurs

5) Ressources financières

6) Quelques défis et enjeux

Conclusion

Sigles et acronymes

AMM	Association des municipalités du Mali
ANICT	Agence nationale des investissements des collectivités territoriales
APE	Association de parents d'élèves
ASACO	Association de santé communautaire
CADD-MS	Cellule d'appui à la décentralisation et la déconcentration du ministère de la Santé
CAM	Convention d'assistance mutuelle
CAP	Centre d'animation pédagogique
CCC	Centre de conseils communaux
CPM	Chef de poste médical (au niveau du CSCOM)
CPN	Consultations prénatales
CROCEP	Comité régional d'orientation, de coordination et d'évaluation du PRODESS
CR-ONG	Coordination régionale des organisations non gouvernementales
CSCOM	Centre de santé communautaire
CSCR	Cadre stratégique de croissance et de réduction de la pauvreté
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CSREF	Centre de santé de référence
CT	Collectivités territoriales
DNCT	Direction nationale des collectivités territoriales
DRDSES	Direction régionale du développement social et de l'économie solidaire
DRS	Direction régionale de la santé
ESSC	Équipe socio-sanitaire de cercle
FELASCOM	Fédération locale des associations de santé communautaire
FENASCOM	Fédération nationale des associations de santé communautaire
FERASCOM	Fédération régionale des associations de santé communautaire
IEC	Information, éducation et communication
KIT	Institut royal des tropiques (Koninklijk Instituut voor de Tropen)
MATCL	Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités locales
MS	Ministère de la Santé
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
PARAD	Programme d'appui à la réforme administrative et la décentralisation
PDSEC	Plan de développement socio-économique et culturel de la commune
PMA	Paquet minimum d'activités
PO	Plan opérationnel
PSTE	Pays pauvres très endettés
PRODESS	Programme de développement sanitaire et social
PTF	Partenaires techniques et financiers
SASDE	Stratégie d'accélération de la survie et du développement du jeune enfant
SECOM	Services communs aux collectivités territoriales communes et cercles
SIEC-S	Système d'information essentielle pour la commune/le secteur de la santé
SIS	Système d'information sanitaire
SNIS	Système national d'information sanitaire
SNV	Organisation néerlandaise de développement

Synthèse du document de référence

Résumé :

L'amélioration de la performance du système de santé nécessite la contribution de tous. Cette étude présente les initiatives en cours dans le secteur de la santé au Mali afin de rendre effectif l'alignement entre la décentralisation et l'approche sectorielle. Il s'agit notamment d'opérationnaliser le processus de « transfert de compétences » de l'Etat vers les collectivités territoriales. Ce processus change fondamentalement les rôles et les relations des acteurs principaux dans le système, mais offre aussi des opportunités considérables pour améliorer la prestation de services.

Cette étude vise à partager l'approche, les résultats et les leçons du programme de renforcement de la gestion partagée des services de santé dans l'espace communal dans la région de Koulikoro au Mali. Il analyse comment les principes de subsidiarité, de gestion déléguée et de répartition des responsabilités sont mises en pratique au niveau rural.

L'expérience montre le potentiel de l'implication des collectivités territoriales dans l'analyse et la prise de décision sur les questions de santé. Un tel renforcement du travail en partenariat entre les services techniques, les associations de santé communautaires et les collectivités territoriales permet de mieux atteindre les objectifs du programme sectoriel, y compris les Objectifs du Millénaire pour le Développement.

1) Introduction :

L'opérationnalisation du transfert de compétences nécessite le développement de nouvelles interrelations, ce qui entraîne une redéfinition des rôles et responsabilités des principaux acteurs notamment les services techniques, les collectivités et les ASACO. Une telle évolution vers une gestion partagée du système de santé a le potentiel d'améliorer la couverture et la qualité des services et d'assurer la prise en compte adéquate des besoins des populations et renforcer la gouvernance des instances locales (ASACO).

a) Zone de l'étude :

Région de Koulikoro dans les cercles de Dioila, Koulikoro, Banamba

b) Acteurs impliqués dans l'étude :

- Équipe de mise en œuvre de la recherche action:
 - DRS: (Point focal transfert des compétences)
 - DRDSES
 - SNV: (Conseillers chargés des collectivités et des questions sur le transfert des compétences)
 - CCC: (Point focal transfert des compétences)
 - CSRéf (Santé/développement social)

- Équipe de pilotage:
 - DRS Koulikoro, DRDSES, SNV; DNCT, CPS, DNS, DNDS, Fenascom, CTB, Coopération Suisse, Ambassade des Pays Bas, Assemblée régionale Koulikoro
- Les communes et leurs centres de santé communautaire,

c) **Objectifs et méthodologie de l'étude :**

- Développer des approches et outils pour instaurer et renforcer des partenariats efficaces au niveau local ;
- Alimenter le débat sur la mise en œuvre du processus de transfert de compétences (tant au niveau national, régional que local) à travers le partage des expériences et des acquis.

L'approche du programme est basée sur les principes d'apprentissage et d'action (la recherche-action). Cela veut dire que toutes les étapes du programme sont identifiées en collaboration avec les acteurs locaux et que les outils sont testés, analysés et validés dans un processus itératif et participatif.

Il y a eu une étude préalable des relations de partenariat et un diagnostic participatif dans 12 communes. Ce premier diagnostic a été suivi d'un atelier au niveau des trois cercles de Banamba, Dioila et Koulikoro, soit un total de 130 participants des différentes structures : les maires, les responsables de la santé de la commune et le personnel communal, le président et les secrétaires des ASACO ; les chefs de poste des CSCOM. Quelques préfets et sous-préfets étaient présents ainsi que le conseil de cercle et le personnel des CSREF (médecin chef, chargé du Système d'information sanitaire ou SIS), la Direction régionale de la santé (DRS) et la Direction régionale de développement social et de l'économie solidaire (DRDSES). Dans les cercles de Koulikoro et de Banamba, c'était la première fois que ce groupe se retrouvait pour identifier les pistes et les obstacles à la collaboration.

Les discussions ont finalement identifié les opportunités et les blocages au niveau du partenariat par rapport à la participation et la concertation, à l'appui de la commune, à la gestion et aux plans pour l'amélioration de la collaboration dans ces domaines. Suite à ces ateliers, la stratégie du programme a été finalisée et organisée autour des actions et des résultats attendus afin d'arriver à un partenariat efficace et dynamique et à une gestion partagée des services de santé.

2) Difficultés et contraintes liées au transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux collectivités :

a) Les difficultés et contraintes du cadre institutionnel de pilotage du processus de transfert des compétences de l'Etat aux collectivités sont entre autres :

- Le faible niveau de fonctionnement des organes de pilotage au niveau national, notamment la commission interministérielle.
- Les problèmes: ancrage institutionnel, la participation effective des membres statutaires et suivi rigoureux des décisions prises ;
- La faible diffusion des lois et décrets relatifs au transfert des compétences et ressources en matière de santé auprès des acteurs clés ;
- Lenteur dans le processus de déconcentration des services de la santé;

- Le retard dans la mise en place et le faible niveau de fonctionnement des commissions régionales d'identification et de recensements des ressources ;
- Le dispositif d'appui conseil technique des collectivités dans le domaine de la santé reste encore peu opérationnel;

b) Les difficultés et contraintes de l'exercice des transferts des compétences par collectivités sont entre autres:

- La lenteur dans la dévolution des biens et la problématique de délivrance des titres de propriétés des infrastructures et équipements et logistiques transférées pour les niveaux commune et cercle ;
- L'évaluation budgétaire des ressources financières nécessaires à l'exercice des compétences transférées en matière de santé n'est pas encore terminée au niveau de la DAF;
- Le recensement des ressources humaines et la définition d'un statut particulier du personnel de santé des collectivités territoriales ne sont pas encore terminés ;
- La mise à disposition des fonctionnaires (personnel médical, paramédical et autres) reste non encore effective ;
- Les différents outils d'opérationnalisation du transfert sont en cours d'élaboration au niveau de la cellule (guide sur les détails du décret 02-314, de gestion des CSCOM et CSREF) ;
- Le faible niveau de formation/information des collectivités et leurs collaborateurs sur les procédures de planification et de mobilisation des ressources du PRODESS ;
- Le faible niveau de formation/information des ASACO et personnels de santé sur la décentralisation et le transfert des compétences et des ressources.

3) Le dispositif institutionnel dans le secteur santé et la décentralisation

a) Pour la mise en œuvre de la politique sanitaire

En 1990, le ministère de la Santé a fait l'objet d'une réforme organisationnelle en vue de déconcentrer ses responsabilités aux échelons inférieurs. La répartition des responsabilités et des tâches entre les échelons du ministère est maintenant, en théorie, la suivante :

-Le niveau central (ministère, services centraux, services personnalisés et rattachés) est chargé de la conception, de la coordination et du contrôle de la mise en œuvre de la politique générale, de l'allocation des ressources et il décide de la délégation des tâches et des responsabilités aux échelons inférieurs du ministère. Ce niveau est également chargé de la gestion des hôpitaux nationaux spécialisés.

-Le niveau régional a comme principales tâches de fournir un appui technique aux cercles (formation, supervision, monitoring, suivi évaluation et mobilisation de pour la mise en œuvre de la décentralisation et du transfert ressources). Cet échelon est chargé de veiller au respect de la politique et des normes et directives nationales.

-Le niveau cercle, notamment l'équipe socio sanitaire du cercle (ESSC) est chargée de la planification et de la mise en œuvre des activités ainsi que de l'appui technique au CSCOM.

-Le CSCOM est la structure de premier contact de la population où existent des prestations de services de santé (le paquet minimum d'activités⁸ – PMA). Il couvre une aire de santé qui compte un minimum de 5 000 habitants. Les critères de mise en place d'un CSCOM sont : une viabilité économique (autofinancement des activités), une distance maximale de 15 km entre tout village adhérent de l'aire et le site du CSCOM (accessibilité géographique), l'accessibilité culturelle et/ou historique et une adhésion d'au moins 10 % de la population à l'ASACO. Le site du CSCOM doit être accepté par tous les villages de l'aire.

Par rapport à la chaîne de services, les CSCOM réfèrent aux Centres de santé de référence (CSREF) qui assurent les soins du second niveau, tandis que les hôpitaux régionaux et nationaux leur servent de référence. Le système de référence - évacuation est mis en place pour la prise en charge des urgences obstétricales. Il prend en compte le partage des coûts de l'ambulance entre les niveaux de prestation dans la chaîne.

b) Décentralisation et transfert des compétences :

Le cadre légal de la décentralisation est décrit dans la loi-cadre n°. 93-008 qui stipule les conditions de libre administration des collectivités territoriales à travers des organes délibérants et exécutifs. La loi prévoit la mise en place de quatre types de collectivités territoriales, sans lien de subordination hiérarchique entre elles, et gérées par des conseils élus. Il s'agit des 703 communes, 49 cercles, 8 régions et du District de Bamako. Ces collectivités sont toutes dotées de leurs propres organes délibérants et exécutifs.

Le domaine de compétences des collectivités territoriales est un ensemble de missions et de responsabilités qui leur sont conférées par la loi. Les ressources, moyens et matériels pour l'exercice de ces compétences sont à transférer concomitamment. Toutefois, les collectivités restent soumises à la tutelle de l'État qui se résume à des missions d'appui conseil et de contrôle de légalité.

La mise en place des collectivités territoriales s'est accompagnée d'un dispositif technique d'appui (les centres de conseils communaux ou CCC) et d'un dispositif financier (Agence nationale des investissements des collectivités territoriales ou ANICT). Ils assistent les collectivités dans leur mission de promotion du développement local. Ce dispositif est aujourd'hui financé par le Programme d'appui à la réforme administrative et la décentralisation au Mali (PARAD). Actuellement, les collectivités territoriales peuvent solliciter l'appui de structures techniques comme des bureaux d'études privés, des services techniques de l'État, ou des structures intercommunales. Dans certains cercles, il est proposé de créer des SECOM (Services Communs aux collectivités territoriales communes et cercles) au niveau du cercle. Le dispositif d'appui financier est en cours de réorganisation pour l'appui financier aux collectivités par le biais de plusieurs guichets.

En juin 2002, le gouvernement a signé les décrets de transfert de compétences dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'hydraulique. Ainsi, les collectivités territoriales sont devenues des acteurs importants pour la réalisation des OMD.

La préparation des décrets a été le produit d'un long processus de concertation et d'études piloté par la Commission interministérielle de pilotage du transfert de compétences à travers le ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités locales (MATCL). Les décrets précisent les détails des compétences et des ressources de l'État à transférer aux collectivités. Les compétences d'administration générale (fonctions d'état civil, recensement, police administrative, hygiène et assainissement, archives et documentation, etc.) avaient déjà été transférées en 1999.

4) Les partenariats multi acteurs autour du transfert des compétences :

L'adoption des décrets a constitué un signal fort de l'attachement des autorités politiques à donner davantage d'attention à la décentralisation. La mise en œuvre change profondément les relations entre l'État et la société et exige une réorganisation des systèmes de gouvernance et de la gestion du système de santé.

Au début, il y a eu plusieurs interprétations des objectifs, du contenu et de l'impact du transfert de compétences. Certains le voyaient comme un partage du pouvoir entre l'État et les collectivités territoriales, même si la notion de « pouvoir » n'était pas bien définie.

S'agissait-il d'un transfert des ressources ou de la mise en œuvre des politiques, voire de la prise de décision et de la responsabilité finale ? Une partie des communes étaient très favorables au processus, mais d'autres craignaient qu'il ne s'agisse d'une démission de l'État en vue de se débarrasser de certaines tâches dont les collectivités recevaient la charge sans pour autant recevoir les ressources.

Perceptions et pratiques de partenariats communaux :

En 2003, le progrès en matière de transfert de compétences dans la région de Koulikoro était timide. Au niveau national, le débat sur la thématique était assez polarisé. Les débats tournaient surtout autour des questions liées à l'importance de protéger la cohérence du système sanitaire, à la capacité réelle des communes pour gérer les compétences transférées, et au pouvoir de décision en matière de gestion des ressources financières et humaines, susceptible d'opposer davantage les acteurs impliqués.

Dans les cercles de Koulikoro et Banamba, les communes, les ASACO et les services techniques se retrouvaient rarement pour discuter des enjeux de la santé et des rôles et responsabilités des uns et des autres dans le système. Par conséquent, les élus des communes et les CCC, qui les accompagnaient, étaient mal informés sur le mode de fonctionnement du système de santé, la planification sectorielle, les indicateurs de performance, la planification et la gestion d'un CSCOM, etc. De même, ceux qui étaient chargés des CSCOM et des ASACO, tout comme le personnel du ministère de la Santé, avaient une appréciation limitée du processus de décentralisation, des différentes entités concernées et des liens entre elles, des responsabilités des collectivités territoriales, etc. (Lodenstein et al., 2007, Hilhorst et al., 2007).

A ce moment le dialogue se heurtait à l'impression que le ministère de la Santé était déjà « décentralisé », du fait de sa politique tendant à promouvoir l'approche communautaire et à stimuler la déconcentration. Cette perception se référait à la déconcentration au sein du ministère et à la collaboration avec l'ASACO. Le manque de compréhension était également dû à l'existence de deux systèmes parallèles de planification qui se croisaient plutôt mal et au manque de synchronisation entre le processus de décentralisation et l'approche sectorielle.

Un sujet brûlant au niveau opérationnel à cette époque était la construction des infrastructures par les collectivités territoriales, qui ne respectait pas les normes définies par le ministère de la Santé ni la carte sanitaire. Cette problématique était largement due à l'existence de deux systèmes de planification. Elle a attisé un grand nombre de conflits entre les services sanitaires et les collectivités territoriales. Le manque de respect des procédures était source de frustration pour les techniciens du ministère qui devaient fournir du personnel et de l'équipement. Ils craignaient l'établissement des CSCOM sans le plateau technique requis et ils estimaient que la

création des CSCOM de façon anarchique bloquait la réalisation des objectifs du programme sectoriel (Hilhorst et al., 2005).

Le manque de concertation autour de la planification des infrastructures et des critères de fonctionnement a évidemment donné lieu à une mauvaise répartition des investissements, à une duplication et à un chevauchement et donc un gaspillage des ressources rares. Elle a également nui à la pérennisation des structures existantes par leur sous- fréquentation. C'étaient bien souvent les communes les plus éloignées et/ou d'accès difficile qui étaient les victimes de ces situations. Dans le cercle de Dioila, il existait déjà quelques cadres d'échanges et des planifications annuelles autour du système de référence- évacuation pour les urgences, de sorte qu'il y a eu moins de problèmes autour des investissements dans l'infrastructure sanitaire.

Le transfert de compétences, bien que décidé dans la loi, a besoin d'un processus de mise en application. L'opérationnalisation du transfert de compétences requiert des partenariats locaux efficaces entre les acteurs (État, collectivités et société civile) pour une bonne gestion des services de santé.

« Dans le cadre du programme pilote, un partenariat peut se définir comme une relation inter organisationnelle portant sur une gestion partagée du système de santé local ».

La gestion concerne dans un premier temps la planification, la fourniture et le suivi-évaluation des services de santé et des activités.

5) Les ressources financières

Les ressources financières allouées au système de santé évolues significativement chaque année : près de 30 USD par habitant. et par an en 2006 – et sont en forte augmentation : plus de 50% depuis 2000. Mais cette augmentation concerne avant tout les zones les plus favorisées (Bamako) et donc, en termes d'équité, la situation a empiré.

Dans les zones les plus pauvres, les ressources financières ne se sont pas améliorées et la participation des ménages reste très élevée. Dans plus de 60% des cas les familles maliennes doivent déboursier des sommes excessivement élevées (plus de 40% de leurs dépenses non récurrentes) pour une simple consultation curative (coût moyen de plus de 5.000 FCFA) (Source : Mali-requête-RSS).

Ainsi le ministère de la Santé dans le cadre de l'effectivité du transfert des ressources financières liées aux compétences a signé une convention de financement des centres de santé communautaires avec l'ANICT afin de faciliter la maîtrise d'ouvrage par les collectivités communes.

La DAF du ministère de la santé a réalisé au titre de l'année budgétaire 2007, la déconcentration de certains crédits au niveau régional.

Il faut signaler que l'évaluation préalable des ressources financières nécessaires pour l'exercice réel des compétences transférées n'est pas encore effective au niveau de la DAF du département.

Aussi, dans le cadre de la mise en œuvre du PRODESS II, la coopération Suisse finance, en accord avec le département de la santé, le plan opérationnel des cercles de Kadiolo et Sikasso à travers une convention de financement avec les collectivités cercles.

Le début du transfert des fonds sectoriels du PRODESS (et aussi du secteur de l'éducation) vers les collectivités par l'intermédiaire de l'ANICT est un enjeu important. Ces fonds seront utilisés notamment pour financer les infrastructures sanitaires (et scolaires). Il est important de suivre le système mis en place pour assurer l'efficacité du processus et la qualité des réalisations. Est-ce que chaque

acteur assume correctement ses responsabilités dans la chaîne de réalisation : de l'appel d'offres jusqu'à la réception, en passant par le suivi du chantier ? Un tel suivi du démarrage du partenariat entre le PRODESS et l'ANICT est important pour tirer à temps les leçons permettant de garantir la bonne gouvernance, la qualité et l'utilité des investissements réalisés. D'une manière générale, il est important de continuer le suivi et l'analyse de la mise en œuvre du transfert des compétences et des ressources.

6) Quelques Défis et enjeux

L'institutionnalisation nécessite d'abord l'intégration des principes de travail et des outils dans les procédures quotidiennes du ministère de la Santé, des ASACO et des communes, notamment par rapport à la prise de décision, la planification, le monitoring. Etant donné que les outils se sont tous inspirés des instruments et procédures déjà utilisés dans le domaine de la santé (comme la micro-planification, le monitoring, la CAM, les visites de supervision, le SIS), et qu'il s'agit surtout d'une adaptation pour rendre la participation des communes plus effective, ceci ne devrait pas devenir un blocage. Toutefois, cette adaptation dans les procédures existantes reste à faire et c'est probablement la CADD-MS, la FELASCOM et la DNCT, en association avec l'AMM, qui devraient en prendre l'initiative. L'introduction de l'approche nécessite aussi la formation des futures structures d'accompagnement suivie par la formation des différents acteurs communaux.

La capacité de chaque acteur influence la performance des partenariats, mais aussi l'équilibre des relations entre les parties. La pérennité de la relation est fonction de l'équilibre entre les parties. Pourtant, les relations de partenariat équilibrées ne sont pas toujours évidentes, surtout lorsque ce n'est pas une vision commune mais plutôt des intérêts divergents qui dominent le débat. Là où la commune est forte, l'ASACO peut se sentir marginalisée. Les services techniques devraient aussi éviter d'instrumentaliser les collectivités territoriales en ne recherchant qu'une augmentation de la contribution financière, mais en faisant abstraction de la prise de décision et de la gestion partagées.

Un autre défi qui se pose dans la plupart des communes concerne le manque de ressources humaines pour assumer les fonctions de gestion. Par conséquent, les postes à responsabilité sont concentrés entre les mains d'un petit nombre d'hommes et de femmes. Souvent les membres de l'ASACO, par exemple, sont aussi conseillers communaux ou occupent d'autres postes à responsabilité dans des comités scolaires ou autres. Certes une telle situation peut renforcer la synergie et le travail intersectoriel mais elle peut aussi créer des conflits d'intérêts et un manque de transparence. Le renforcement des capacités des élus à faire face à ces nouvelles responsabilités reste un enjeu et est reconnu comme une priorité pour une gestion améliorée des services de base. Tout commence par une prise de conscience des enjeux de la santé, qui se traduit par un rôle plus actif dans la prise de décision.

Un accroissement du nombre de femmes et d'hommes capables de gérer les instances locales est indispensable et c'est un besoin qui transcende le secteur de la santé. Dans le même ordre d'idée, la formation de personnes susceptibles de représenter les intérêts des groupes les plus marginalisés et les plus vulnérables est essentielle. Ceci soulève un autre défi, tant pour les élus de l'ASACO que ceux de la commune : une connaissance approfondie et continue des préoccupations et des besoins des citoyens qu'ils représentent, connaissance qui sera mise à profit au moment de la planification, du suivi et de l'évaluation des programmes de santé. Un

accent particulier est nécessaire vis-à-vis des groupes les plus marginalisés et les plus vulnérables.

Au départ, le programme pilote s'est concentré sur « les acteurs de gestion » et moins sur les besoins et suggestions des citoyens qui utilisent les services. L'enjeu pour la suite de ce programme pilote sera de promouvoir le droit de regard des usagers. À ce titre, l'expérience en cours de l'ONG Aga Khan autour de l'implication de la population dans l'analyse des résultats du CSCOM et la prise de décision mérite une attention particulière

Conclusions

La finalité de l'expérience de Koulikoro est l'amélioration des indicateurs de santé à travers l'opérationnalisation du transfert de compétences dans le domaine de la santé. Les acquis indiquent qu'un transfert de compétences bien compris par les acteurs (agents techniques, ASACO et collectivités territoriales) et accompagné dans sa mise en œuvre contribue à améliorer le système de santé local et l'état de santé de la population.

Le programme pilote a contribué au développement d'une approche et d'outils pour faciliter le travail en partenariat et la mise en œuvre du nouveau mandat des collectivités territoriales. Force est de constater qu'un conseil communal informé et impliqué dans la prise de décision, la planification et le suivi, s'engage. Il cherche activement à contribuer au fonctionnement et aux performances du CSCOM et de l'ASACO. L'expérience de Koulikoro a montré que l'établissement de partenariats performants et efficaces nécessite un accompagnement pour s'assurer que toutes les parties prenantes sont au même niveau d'information et qu'elles comprennent leur rôle respectif et les enjeux du secteur. De plus, le renforcement de la coordination entre les collectivités territoriales, les services de santé déconcentrés et les associations de santé communautaire nécessite l'implication de personnes dynamiques et un partage des expertises. La performance des partenariats dépend aussi des capacités de chaque acteur, notamment leur gouvernance interne.

Les acquis ont été réalisés dans un contexte où les communes n'ont pas eu accès à des ressources liées aux compétences transférées pour faire face à leurs nouvelles responsabilités. Au Mali, le transfert de compétences est toujours un dossier complexe au niveau national. Pourtant l'expérience de Koulikoro a montré qu'il s'agit d'une opportunité à saisir qui aide les acteurs en facilitant l'amélioration des affaires publiques et la réalisation des objectifs visés.

Le transfert de compétences et de ressources de l'État aux collectivités est en cours, mais le rythme diffère entre les secteurs concernés. Sur le plan institutionnel, la procédure de déconcentration entamée doit se poursuivre au même rythme que la décentralisation.

Il faut également une déconcentration réussie des autres départements comme les finances et les domaines et biens de l'État, pour faciliter l'exercice réel des compétences transférées. Au niveau opérationnel, l'accent doit être mis sur le renforcement des capacités et la bonne conduite des missions d'appui - conseil des services déconcentrés vers les collectivités territoriales. Enfin, la gestion partagée ne peut qu'être effective et durable si les usagers y participent activement.