

UNDP

Mission d'évaluation de l'Effet 3 du Cadre de Résultats Stratégiques du PNUD :

« L'implication des autorités et communautés, rurales et urbaines,
dans la planification et la gestion du développement »

Evaluation d'effet appliquée au thème de la décentralisation

Rapport provisoire
(30/01/03)

Equipe d'évaluation :

Christian BONIFAS, Consultant économiste, Chef de mission
Maro DIABATE, Consultant en décentralisation
Brahima FOMBA, Consultant en décentralisation
Gilbert OLOKO, Consultant en suivi & évaluation

Sommaire

RESUME.....	1
INTRODUCTION.....	1
I. CONTEXTE.....	3
1. Le contexte national et son évolution (1998-2002).....	3
2. Le contexte spécifique d'intervention du PNUD-Mali.....	6
II. LES CHANGEMENTS OBSERVES (ETAT DE L'EFFET).....	8
1. La mesure de l'effet et les systèmes actuels de suivi-évaluation.....	8
2. Les progrès accomplis dans l'atteinte de l'effet.....	9
III. LES FACTEURS INFLUANT SUR L'IMPLICATION DES COMMUNAUTES ET COLLECTIVITES LOCALES.....	12
1. Facteurs liés aux organisations	12
2. Facteurs liés au cadre légal et réglementaire.....	14
3. Facteurs liés aux capacités des acteurs locaux.....	16
4. Facteurs liés à la mise en œuvre de la planification décentralisée	18
5. Facteurs liés au financement des collectivités locales.....	20
6. Autres facteurs	23
IV. LES CONTRIBUTIONS DU PNUD A L'EFFET.....	25
1. Stratégies du PNUD et des projets liés à l'effet 3	25
2. Champ d'intervention géographique, financements et produits quantifiables	31
3. Appui au pilotage stratégique et à la coordination des aides dans le domaine de la décentralisation.....	33
4. Appui au processus de planification décentralisée.....	34
5. Appui au renforcement des capacités des organisations	36
6. Appui à la mobilisation des ressources locales	37
V. LA STRATEGIE DE PARTENARIAT DU PNUD.....	38
1. Les principaux partenaires pour l'atteinte de l'effet 3	38
2. Les partenariats mise en œuvre par le PNUD autour de l'effet 3	39
3. Pertinence et efficacité des partenariats constitués.....	41
VI. CONCLUSIONS	43
1. Sur les changements réalisés et les défis actuels de la décentralisation.....	43
2. Sur la contribution du PNUD	45
VII. RECOMMANDATIONS	49
1. Recommandations aux acteurs et partenaires de la décentralisation.....	49
2. Recommandations au PNUD.....	51
ANNEXES (document séparé)	
1. Termes de référence de la mission d'évaluation	
2. Méthodologie proposée par la mission.	
3. Personnes rencontrées.	
4. Programme de rencontres et visites de terrain	
5. Documentation consultée.	
6. Analyse des contributions des projets liés à l'effet 3.	
7. Etude des coûts des résultats liés à l'effet 3.	
8. Analyse détaillée des indicateurs de S&E et difficultés d'évaluation de la contribution du PNUD à l'Effet 3.	
9. Synthèse sur les stratégies et programmes des partenaires au développement en matière de décentralisation.	
10. Données complémentaires sur les réalisations enregistrées au niveau des dispositifs d'appui technique et financier aux collectivités territoriales	

RESUME

Progrès

Le rapport est le résultat d'une des premières *Evaluations d'Effet* mises en œuvre par le PNUD. Afin de circonscrire le champ retenu pour l'évaluation, la mission a centré celle-ci sur les résultats obtenus dans le processus de décentralisation et sur la contribution du PNUD à cet égard. La période de référence est celle du cycle de programmation qui vient de s'achever (1998-2002).

Cette période a connu des avancées décisives avec l'entrée depuis 1999/2000 dans la phase dite d'opérationnalisation de la décentralisation. Le processus paraît aujourd'hui irréversible. Toutes les institutions prévues par la loi ont été mises en place et sont aujourd'hui fonctionnelles. Le dispositif national d'appui technique (réseau des Centres de Conseils Communaux) et financier (Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales) est opérationnel depuis 2000 et a déjà produit des résultats significatifs. Des plans de développement triennaux (plus de 700 *Plans de Développement Economique et Social - PDESC*) ont été élaborés pratiquement par toutes les collectivités territoriales. Leur préparation a donné lieu à une participation active des populations, des élus et des autres acteurs locaux dans la détermination des priorités de chacune des collectivités. Ces concertations ont également aidé à créer un début d'identité territoriale dans la majorité des communes.

Déjà 1500 dossiers de projets, correspondant à un ont été élaborés avec l'appui des CCC. Près d'un millier ont été transmis à l'ANICT, amorçant ainsi la mise en place d'investissements décidés par les collectivités locales elles même et financés par un dispositif national où celles-ci sont largement représentées. Sur les 30 milliards de FCFA du premier fonds triennal ANICT, la moitié a déjà ainsi été affectée à ces projets. Aux appuis initiaux (Union Européenne, France, PNUD/FENU, Etat malien), de nouveaux partenaires viennent aujourd'hui s'ajouter, ce qui traduit une adhésion croissante des bailleurs de fonds au dispositif national et offre la perspective de droits de tirage supplémentaires pour les collectivités.

Cette dynamique a été accompagnée d'un effort important de formation concentré au niveau des communes et réalisé ou non par l'intermédiaire du réseau CCC. Outre la planification communale, ces formations ont porté sur les thèmes prioritaires (préparation des budgets, administration communale, maîtrise d'ouvrage, mobilisation des recettes,...) afin d'assurer une maîtrise minimale des affaires locales par les nouveaux acteurs locaux.

Limites

Les collectivités locales n'ont évidemment pas toutes eu la même aptitude à entrer dans la décentralisation pour différentes raisons : niveau de formation, dynamisme des leaders communautaires, traditions collectives, existence ou non de projets dans la zone, cohésion sociale au sein des nouvelles communes. Certaines limites ont par ailleurs été constatées tant sur les outils (contenu des plans de développement, conditions d'accès aux financements et formes de participation,...) que sur les processus (faible implication des services déconcentrés de l'Etat, maîtrise collective des arbitrages par les communautés, participation des femmes,...).

Plus fondamentalement, les avancées ont été très réduites sur le socle même de la décentralisation, c'est-à-dire le transfert effectif des compétences, des ressources et des patrimoines. En fait, un ralentissement sensible a été constaté depuis la fin 1999, lequel s'explique entre autres par le changement de pilotage de la politique de décentralisation (passée d'une administration de mission à la direction d'un département ministériel), la longue période électorale de 2000-2002 et une volonté politique visiblement émoussée face aux résistances constatées vis-à-vis du transfert des compétences et ressources aux nouvelles collectivités. La lenteur prise pour l'élaboration et l'adoption de trois

décrets relatifs aux compétences à transférer dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de l'hydraulique en attesté largement.

D'autres limites existent. Certaines sont liées aux dispositifs d'appui et portent sur les outils et méthodes utilisées, par exemple pour la planification participative locale, les mécanismes de collaboration et de concertation entre les différents acteurs locaux, la mobilisation des recettes fiscales, la conduite des actions de formation, la capitalisation des expériences, etc. Toutes ces questions renvoient à la nécessité de corriger, au fur et à mesure, les imperfections observées au niveau des outils et pratiques utilisés afin d'en améliorer l'efficacité en termes de résultats et évoluer vers des systèmes plus durables de soutien aux collectivités territoriales et aux communautés.

Contribution du PNUD

La contribution du PNUD au processus de décentralisation a été dans l'ensemble positive, surtout si l'on tient compte des contraintes particulières qui ont largement pesé sur le cycle de programmation qui vient de s'achever : réduction drastique des ressources, réforme de l'organisation, « reprofilage » du bureau.

Le PNUD, s'il a joué jusqu'en 1999/2000 un rôle moteur dans la définition de la politique de décentralisation, a perdu cette place privilégiée dans l'appui-conseil au gouvernement alors que d'importants besoins d'appui existent. Actuellement, il est pratiquement absent au niveau du pilotage de la décentralisation. Quant à ses appuis en amont à la planification décentralisée et à l'aménagement du territoire, matérialisés principalement par l'élaboration de Schémas-test d'Aménagement et de Développement des Cercles (SADC) et des réflexions sur la mise en cohérence des différents échelons de planification, ils n'ont pas conduits à des mesures de réforme spécifiques.

De manière générale, les projets « régionalisés » sont apparus plus visibles, plus mobilisateurs, notamment en termes de partenariat, et plus efficaces dans leurs résultats et leur participation au changement avec un impact tangible sur la participation des collectivités locales et des communautés. Le tandem PNUD-FENU a eu un rôle essentiel dans la conduite des premières actions d'opérationnalisation de la décentralisation sur ses zones principales d'intervention qui comprennent l'ensemble des cercles de la région de Mopti et trois cercles de la région de Tombouctou. Il a contribué sur ces régions, de même que le projet ACODEP sur Kangaba, à animer le dispositif d'appui technique (Centres de Conseil Communal). Globalement, ces projets ont touché un nombre important de communes (de l'ordre de 150).

L'apport de ces projets a été particulièrement significatif dans la mobilisation sociale autour de la relation villages-communes, l'appui à la préparation des plans de développement et des budgets des communes, la formation des élus, l'organisation et le renforcement des opérateurs locaux et la mobilisation des ressources fiscales. De nombreux supports de formation et guides méthodologiques ont été élaborés. Des efforts significatifs ont également été réalisés en vue de développer des partenariats au niveau des zones d'intervention (autres projets, ONG, formateurs, certains services déconcentrés).

La limitation principale de l'intervention du PNUD concerne donc le positionnement stratégique du Programme par rapport au thème de la décentralisation et le décalage prononcé de ce point de vue entre les intentions de départ et les actions effectivement mises en œuvre. La faiblesse de l'appui-conseil, tant au niveau du pilotage national de la décentralisation qu'au niveau de la coordination régionale, empêche le PNUD d'être actif et visible sur ce qui cadre avec son mandat et représente l'un de ses « avantages comparatifs ».

Les autres faiblesses importantes sont liées à l'absence de synergies entre les projets, à la faible application de la démarche de capitalisation prévue au démarrage du cycle, et aux performances encore limitées du système de suivi et évaluation.

Recommandations

Les recommandations générales de la mission qui sont développées dans le rapport portent sur :

- l'élaboration d'une stratégie de moyen-long terme pour la politique de décentralisation ;
- la prise de mesures prioritaires garantissant une accélération du transfert des compétences ;
- le perfectionnement et l'harmonisation des outils de planification ;
- la consolidation du dispositif d'appui technique et la promotion de solutions pérennes et autonomes pour répondre aux besoins d'assistance des collectivités territoriales ;
- le renforcement de la mobilisation des ressources financières pour les collectivités et l'optimisation de leur utilisation ;
- le développement des mécanismes de concertation et de suivi-évaluation.

S'agissant du PNUD, les recommandations partent de quatre priorités :

- repositionner le PNUD sur l'appui-conseil en amont ;
- concentrer les activités amont et aval sur un nombre limité de thématiques ;
- réduire le champ d'intervention géographique des projets PNUD et, à terme, l'apport financier à ces opérations ;
- construire un mécanisme d'échange et de suivi-évaluation liant le Bureau du PNUD, les opérateurs des projets PNUD et leurs bénéficiaires afin de permettre une capitalisation des apports mutuels.

Le premier axe des recommandations concerne l'adaptation du cadre de programmation 2003-2007, en tenant compte des « coups partis » (projets en cours) avec pour lignes d'action :

- le recentrage sur l'appui-conseil au gouvernement par la mise en place d'un nouveau programme d'assistance quinquennal ;
- l'ajustement des objectifs et apports des projets fondés sur le partenariat PNUD/FENU (Tombouctou et Mopti) ;
- la reconstruction du cadre logique du Programme VNU / PARCAD ;
- le recentrage des actions du projet ACODEP sur l'Effet 3 (court terme) et la préparation d'une stratégie de désengagement sur ses zones d'intervention (moyen terme) ;
- la concentration du PRECAGED sur l'appui à la mise en œuvre du CSLP et le suivi des Objectifs de Développement Mondial.

Le second axe porte sur l'amélioration de la gestion stratégique liée à l'effet 3, avec :

- le développement des outils de suivi et évaluation et de rapportage ;
- la mise en place d'une plate-forme SNU pour la capitalisation sur les résultats des projets dans le cadre de l'atteinte de l'effet 3 ;
- l'adoption de diverses mesures permettant au PNUD de mieux communiquer sur les résultats.

INTRODUCTION

L'évaluation d'effet

L'«évaluation d'effet» constitue une nouvelle méthode d'évaluation préconisée par le Bureau d'Evaluation du PNUD – New York et qui est actuellement en phase de test. Quatre pays (Mali, Macédoine, Cuba, Pakistan) ont ainsi été retenus pour réaliser les premières évaluations pilotes dans le but de parfaire la méthodologie avant la généralisation de son application. La mise en œuvre de l'Evaluation d'Effet s'inscrit dans le cadre de la réforme du PNUD qui entend promouvoir une gestion axée sur les résultats (GAR). Celle-ci conduit notamment à une révision des outils et procédures pour la planification et la gestion des activités de suivi et d'évaluation.

L'évaluation d'effet se distingue des évaluations traditionnelles (de programmes ou de projets) principalement par les points suivants :

- L'accent est mis sur les effets – changements réels dans les conditions de développement que les interventions du PNUD visent à favoriser¹ - plutôt que sur les apports et les produits.
- L'évaluation ne porte pas sur un projet particulier ; elle vise à appréhender la contribution globale du PNUD qui intègre l'ensemble de l'assistance apportée : contribution des différents projets liés à l'effet, activités du bureau local, activités engagées aux autres niveaux (bureaux régionaux et siège).
- L'action des autres partenaires est explicitement prise en compte dans l'analyse (la contribution du PNUD est appréciée au regard de l'ensemble des contributions à l'atteinte de l'effet) et un accent particulier est mis sur les partenariats mis en œuvre.
- L'évaluation prend l'effet comme point de départ (mesure des progrès dans l'atteinte de l'effet) pour ensuite analyser un certain nombre de variables qui contribuent au changement.

Le Cadre de Résultats Stratégiques et le choix de l'effet 3 du CRS

L'évaluation se réfère au cycle de programmation qui vient de s'achever (Programme de Pays 1998-2002) et au cadre logique qui a été introduit au cours du programme (Cadre de Résultats Stratégiques ou CRS). Ce dernier repose sur cinq volets : Gouvernance, Pauvreté, Environnement, Genre, Appui au système des Nations Unies. Au sein du volet Gouvernance, l'assistance du PNUD vise quatre effets dont l'effet 3, objet de la présente évaluation : « **Les autorités locales et les communautés rurales et urbaines sont impliquées dans la planification et la gestion des actions de développement, y compris la fourniture de services publics** ».

Le processus de décentralisation constitue en fait le « vecteur » essentiel de l'effet considéré et sera donc au cœur du rapport présenté ici.

Les nouvelles procédures du PNUD ont prévu que chaque bureau mette en œuvre les évaluations, après avoir précisé les priorités dans ce domaine (*plan d'évaluation*). Bien que l'exercice ne s'intègre pas dans un plan d'évaluation encore formalisé, le choix de l'effet proposé est justifié à plusieurs titres :

- La décentralisation occupe, depuis 1991, une place stratégique dans la politique gouvernementale. Cette priorité vient encore d'être confirmée dans le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté ou encore dans la Lettre de cadrage du Président de la République au Premier Ministre.

¹ *L'effet se définit comme un résultat intermédiaire entre le produit et l'impact. La chaîne de résultats se présente ainsi : Apports (experts, équipements, fonds,...) -> Produits (études complétées, personnes formées,...) -> Effets (revenus accrus, emplois créés,...) -> Impact (conditions de vie améliorées, participation accrue des populations,...).*

- La décentralisation représente un enjeu majeur en termes de développement national. Elle offre en effet des perspectives potentielles considérables tant en matière d'approfondissement de la démocratie (gouvernance locale) que de croissance économique et de lutte contre la pauvreté (dynamiques de développement local et d'amélioration des prestations de services de proximité).
- Le gouvernement et les principaux partenaires au développement ont largement investi depuis dix ans dans la décentralisation et la gouvernance locale. La période actuelle, marquée par l'arrivée après les élections de 2002 d'un nouveau gouvernement, constitue un moment approprié pour opérer un état des lieux et résister l'intervention publique et les programmes de développement dans une nouvelle perspective. Et ce d'autant plus que l'on peut déjà tirer les premières leçons de la phase d'opérationnalisation de la décentralisation, amorcée en 1999-2000.

Cette évaluation trouve des justifications supplémentaires du point de vue spécifique du PNUD :

- La gouvernance est l'un des axes majeurs de l'assistance actuelle du PNUD avec, en son sein, un accent particulier mis sur la décentralisation.
- Le Programme de Pays 1998-2002 qui vient de s'achever comporte pas moins de cinq projets intervenant directement dans ce domaine et dont l'exécution ne s'achèvera qu'en 2004-2005. Il apparaît utile d'en apprécier la valeur ajoutée globale à ce stade pour d'éventuels ajustements et d'appuyer le Bureau du PNUD-Mali dans le ciblage de ses nouvelles priorités en matière d'appui à la décentralisation.

Les objectifs et la méthodologie de l'évaluation

Suivant les termes de référence (annexe 1), l'évaluation devait statuer sur :

- l'évolution de l'effet et le degré d'avancement vers l'atteinte de l'Effet ;
- les facteurs (opportunités et menaces) qui influent sur l'atteinte de l'Effet ;
- le caractère stratégique et la pertinence de l'effet pour le PNUD (analyse de l'effet) ;
- la crédibilité des produits du PNUD (projets et autres interventions) au regard de l'effet recherché et leur cohérence logique ;
- la durabilité de l'effet ;
- l'effectivité/ l'efficience de l'effet ;
- la pertinence des partenariats établis (niveaux, nature, forme et portée) ;
- les avantages comparatifs du PNUD, les forces et faiblesses et le rôle du PNUD dans le secteur.

Sur la base des TDR, la mission a élaboré une méthodologie détaillée (voir annexe 2).

Le contenu du rapport

Le rapport de mission est composé d'un rapport central qui présente successivement : (I) le contexte, (II) les changements observés (état de l'effet), (III) les facteurs affectant l'effet, (IV) les contributions du PNUD à l'effet, (V) les stratégies de partenariat mises en oeuvre, (VI) les conclusions et recommandations. (VII) les leçons à tirer. Ce rapport est complété par un dossier d'annexes. Ces dernières développent certains thèmes techniques : analyse des contributions des projets ; étude des coûts des résultats ; analyse des indicateurs et des systèmes de S&E ; synthèse sur les stratégies et programmes des partenaires au développement en matière de décentralisation.

Le rapport provisoire diffusé pour la tenue de l'atelier de restitution (version du 29/01/03) constitue un premier draft susceptible encore d'être complété sur certains points. Il n'intègre pas, par ailleurs, les annexes dont certaines constituent des documents de travail qui devront être exploités ultérieurement sur l'initiative du Bureau du PNUD. Le rapport ne s'étend pas enfin sur les leçons méthodologiques à tirer de cette première évaluation d'effet lesquelles font l'objet d'une note séparée destinée au PNUD-Mali et au Bureau d'Evaluation du PNUD-New York..

I. CONTEXTE

1. Le contexte national et son évolution (1998-2002)

1.1. Les paramètres économiques et sociaux

Le Mali compte parmi les pays les plus pauvres au monde, comme en témoignent les principaux indicateurs socio-économiques (cf. encadré 1).

L'économie du pays s'organise autour d'une structure productive qui a peu évolué, restant dominée par les secteurs primaire et tertiaire (respectivement 40% et 42% environ du PIB). Elle est fragilisée par sa dépendance vis-à-vis des aléas climatiques et de trois facteurs extérieurs principaux (cours du coton, flux d'assistance extérieure, situation sous-régionale). Près de 4/5^e de la population vit encore en milieu rural. La compétitivité de l'économie est entravée par un faible niveau de qualification de la main d'œuvre, l'enclavement du pays, la faiblesse du réseau routier et le coût élevé des facteurs de production (énergie, télécommunications,...).

Encadré 1 : Indicateurs essentiels :

Population	: 10,6 millions (99)
Taux d'urbanisation	: 20%
taux de population	: +2,2%
Indice de fécondité	: 6,8
Espérance de vie	: 51 ans
Mortalité infantile (0-1 an)	: 113‰
Mortalité infantile-juv.	: 229‰
Taux de prévalence VIH/SIDA	: 1,7%
Taux brut de scolarisation net	: 60%
Taux d'alphabétisation	: 43% xxx
PIB/hab	: 240 US\$
Incidence de la pauvreté	: 63,8%
Incidence en zone rurale	: 75,9%

Lors du démarrage du Programme de Pays, le Mali est en train d'enregistrer les bénéfices de la reprise économique amorcée dans la période post-dévaluation², même si certains signes comme la décélération de l'investissement privé (10,8% en 2000 contre 18,3% en 1994) sont déjà inquiétants. L'évolution de ces deux dernières années est venue à nouveau démontrer la fragilité de l'économie avec un tassement de l'activité lié en particulier à la chute de la production cotonnière. Un autre facteur défavorable est apparu avec la crise ivoirienne dont les effets se font déjà ressentir à différents niveaux.

La pauvreté touche près de deux habitants sur trois, avec un pourcentage encore plus marqué dans les zones rurales. Parmi les indicateurs sociaux, il convient de mettre en évidence ceux qui représentent des contraintes majeures pour une pleine implication des populations dans la gestion du développement :

- l'analphabétisme : seulement 29% des adultes sont alphabétisés en 1998 (12% pour les femmes) ; le taux de scolarisation brut n'atteint pas 70% en 1999-2000 (46% pour les filles) ;
- une partie importante de la population a un accès limité aux différents services de base et vit dans des conditions critiques : la moitié de la population (49% en 1999) n'a pas accès à l'eau potable ; neuf ménages sur dix ne disposent pas d'infrastructures adéquates d'évacuation des excréta ; bon nombre de centres de santé de base (CSCOMs) ne sont pas fonctionnels faute notamment de personnel³, etc.
- la situation plus défavorable des femmes : alors qu'elles prennent part, de manière souvent prépondérante en milieu rural, aux activités économiques, les femmes sont pénalisées à divers niveaux : accès au savoir, accès au capital, accès aux postes de responsabilité et participation aux prises de décisions.

² Pour la période 1994-2000, la croissance annuelle moyenne du PIB a été de 4,8% en termes réels et l'augmentation moyenne du PIB par tête de 2,6%.

³ Ceci explique un taux de fréquentation des centres de santé très faible (0,17 contact par personne et par an).

1.2. Les paramètres politiques et institutionnels

Sur le plan politique, le Mali a connu depuis le début des années 90 une profonde mutation qui s'est traduit principalement par (i) la mise en place et la consolidation progressive d'institutions et de pratiques démocratiques ; (ii) le foisonnement d'organisations témoignant d'une société civile très dynamique, avec une présence marquée dans les zones rurales⁴.

Ces éléments de contexte très favorables se trouvent, au moment du démarrage du Programme de Pays du PNUD (1998-2002), confortés par d'autres plus spécifiquement liés au processus de décentralisation :

- Après plusieurs échecs antérieurs des pouvoirs publics pour mettre en place des mécanismes régionaux et locaux de participation⁵, les perspectives ont radicalement changé à la suite de la Conférence Nationale de juillet-août 1991 et l'inscription du principe de libre administration des collectivités territoriales dans la Constitution du 12 janvier 1992. Une volonté politique soutenue n'a cessé depuis de soutenir le processus de décentralisation dans sa phase dite de préparation. Cette volonté a été relayée depuis 1993 par la Mission de Décentralisation puis la MDRI⁶, administration de mission légère, à la compétence et au dynamisme reconnus, et qui bénéficie, de surcroît, d'un positionnement institutionnel fort en 1997-1998 (rattachement à la Présidence de la République).
- En 1998, le cadre de la décentralisation a été largement précisé par un ensemble de textes législatifs et réglementaires, relatifs principalement au Code des Collectivités, au découpage des communes, au statut des agents des collectivités, à la fiscalité communale et aux compétences à transférer.
- La phase de préparation a également été caractérisée par la mise en œuvre, à partir de 1995, d'une stratégie de formation, ciblée en partie sur les décideurs de l'administration et les agents des services déconcentrés, avec pour objectif de préparer ces derniers aux changements attendus. Dans le même temps, une vaste campagne d'information et de communication a été réalisée en s'appuyant notamment sur des Groupes d'études et de mobilisation au niveau régional (GREM) et local (GLEM).
- La réorganisation territoriale débouchant sur la création de 684 nouvelles communes rurales a été définie de manière très participative, reposant sur de nombreuses consultations inter-villageoises engagées sur l'ensemble du territoire (1995-1996).
- Les partenaires se sont largement mobilisés pour appuyer le gouvernement dans cette phase de préparation, même si certains bailleurs de fonds semblent sceptiques par rapport aux options prises et se démarquent d'une décentralisation qui ne donnerait pas, selon eux, suffisamment de place au secteur privé et à la société civile.

Le démarrage du Programme de Pays va précéder d'à peine un an la mise en place des nouvelles communes et le lancement de la phase d'opérationnalisation de la politique de décentralisation. Au cours de la période 1998-2002, le contexte politique et institutionnel connaîtra en fait deux évolutions importantes :

- En premier lieu, le démarrage de la phase d'opérationnalisation de la décentralisation va précéder de peu l'entrée dans une période électorale qui débutera dès les premiers mois de l'année 2000 (recensement électoral) et ne s'achèvera qu'au 2^e semestre 2002. Cet élément va clairement contribuer à ralentir la dynamique en faisant passer la réforme au second plan des préoccupations des autorités.

⁴ Fin 2002, on recensait 1659 ONG et un nombre considérable d'associations de natures très variées.

⁵ La tentative la plus significative concerne la réforme de 1977 qui s'est traduite par la mise en place dans les années 80 de comités régionaux et locaux de développement qui vont associer services déconcentrés et populations.

⁶ La Mission de Décentralisation instituée en 1993 a vu, en 1997, ses compétences étendues à la réforme des institutions, prenant alors le nom de Mission de la Décentralisation et des Réformes Institutionnelles (MDRI).

- En second lieu, le cadre institutionnel pour le pilotage de la décentralisation va changer : la MDRI va disparaître et un Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales va être créé pour superviser la mise en œuvre effective de la décentralisation. Faute d'un renforcement des moyens et en raison d'un émoussement de la volonté politique, ce changement de pilotage aura également une influence négative sur le rythme de la réforme.

La période va également représenter un tournant en matière de cadres stratégiques pour les politiques publiques avec :

- L'adoption de l'Etude Prospective Mali 2025 qui définit une vision collective pour le développement à long terme du pays ;
- L'adoption et le démarrage de programmes de moyen terme dans plusieurs secteurs-clés⁷ ;
- L'élaboration et l'approbation en mai 2002 du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) qui constitue désormais le cadre de référence essentiel pour l'ensemble des politiques nationales de développement et pour les programmes d'assistance des principaux partenaires au développement.

Depuis la disparition de la MDRI, c'est le Ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités Locales qui est devenu l'institution clef pour la mise en œuvre du processus de décentralisation. Le Ministère de l'Economie et des Finances est également largement impliqué : élaboration des nomenclatures pour les budgets des communes, suivi et développement de la mobilisation des ressources locales (Comité des Finances Locales). Les autres partenaires principaux sont :

- Le Haut Conseil des Collectivités (HCC), installé en 2002 ;
- Les instances élues aux différents échelons de la décentralisation (Régions et District de Bamako, Cercles, Communes) mises en place en 2000 ;
- Les représentants de l'Etat à ces différents échelons (Hauts Commissaires des Régions, Préfets et Sous-préfets) ainsi que les services déconcentrés des départements ministériels, auxquels il revient désormais une mission de tutelle et d'appui-conseil auprès des collectivités ;
- l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT) ;
- L'Association des Municipalités du Mali et l'Association des Cercles et des Régions ;
- Les partenaires au développement, qui appuient, pour la plupart, le processus de décentralisation ;
- Les multiples acteurs de la société civile, en particulier les associations constituées en vue d'assurer la gestion des services publics de base (APE, ASACO,...).

Ce sont les populations qui sont les bénéficiaires ultimes des interventions engagées dans le cadre de l'effet 3, à travers divers canaux : renforcement du système démocratique, meilleure participation des populations aux processus de décision et de gestion, meilleure prise en compte consécutives de leurs intérêts et aspirations, renforcement de l'accès aux services de base et amélioration de leur qualité, meilleures opportunités pour le développement économique local et la constitution de systèmes de solidarité.

⁷ Il s'agit (i) du Programme de Développement Sanitaire et Social (PRODESS 1998-2002), première tranche quinquennale du Plan Décennal de Développement Sanitaire et Social (PDDS 1997-2007), (ii) du Programme Décennal de Développement de l'Education (PRODEC 2000-2010), (iii) du Programme National d'Action Environnemental (PNAE 1997-2007), (iv) du Programme de Développement de la Justice (PRODEJ 2000-2010), (v) et du Schéma Directeur du secteur du Développement Rural (SDDR, réactualisé en 2001).

2. Le contexte spécifique d'intervention du PNUD-Mali

2.1. Les acquis antérieurs du PNUD

Le PNUD apporte son appui à la politique de décentralisation pratiquement depuis le début (1993). Son assistance s'est matérialisée d'abord à travers un projet spécifique (Renforcement des Capacités pour la promotion d'une gestion décentralisée du développement, MLI/94/003) doté d'un budget de près de 3 millions de US\$. Les principales contributions de ce projet ont porté sur (i) la réalisation de nombreuses études thématiques, (ii) la mise en place et le fonctionnement des GLEM/GREM, (iii) la préparation de l'Esquisse de Schéma d'Aménagement du Territoire (ESAT) et des Avant Projets de Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement (AP-SRAD) pour les huit régions du Mali et le district de Bamako, (iv) le renforcement des capacités des acteurs locaux. Ce projet a joué un rôle important en développant une collaboration très étroite entre le PNUD et le gouvernement, en particulier la MDRI, le PNUD allant même jusqu'à financer le chef de la mission.

En parallèle, le PNUD a cherché à développer des volets d'appui à la décentralisation au sein de différents projets/programmes dont notamment le Projet d'Appui à la Promotion des Femmes, le Projet d'appui à la Bonne Gouvernance, à la Prévention des Conflits et à la Culture de Paix ainsi que les trois opérations qui ont directement précédé trois des cinq projets concernés par cette évaluation : Phase I du projet ACODEP (1993-1997), Gestion des terroirs villageois dans le Seno Gondo et la vallée du Sourou (région de Mopti) et Projet d'aménagements hydro-agricoles dans les régions de Tombouctou et Gao.

2.2. Le Cadre de Coopération de Pays 1998-2002 et les changements intervenus en cours de cycle

Le Cadre de Coopération de Pays (CCP) pour la période 1998-2002 a été établi à la suite d'un processus participatif (concertations élargies) et fait suite au cycle de programmation quinquennal (5^e Programme de Pays 1992-1997) lancé après la Conférence Nationale. Le Programme est centré sur deux axes prioritaires : (i) la réduction de la pauvreté, (ii) et la bonne gouvernance. La décentralisation constitue en principe un des trois volets de ce second axe, aux côtés de la gouvernance politique et de la gouvernance économique.

En fait, la structuration du CCP est peu adaptée pour une lecture claire des actions susceptibles de contribuer à l'atteinte de l'effet 3. Des projets comportant certains appuis directs à la décentralisation (ACODEP par exemple) sont ainsi classés dans l'axe Réduction de la pauvreté. La même remarque vaut pour le découpage des responsabilités au sein du bureau du PNUD, qui va résulter de la structure du programme de coopération, et pour son efficacité à appuyer de manière cohérente la décentralisation et la gouvernance locale.

En termes de stratégie, le Bureau du PNUD-Mali a anticipé la réforme du PNUD en mettant l'accent sur l'articulation entre (i) en amont, le renforcement des politiques (élaboration de stratégies et de plans d'actions, mécanismes de coordination intersectorielle, mobilisation et gestion des ressources, renforcement des capacités aux niveaux national et local, plaidoyer et campagnes de sensibilisation), (ii) et, en aval, la validation à court terme de ces politiques par des actions d'amélioration des conditions de vie au niveau local, en particulier des populations vulnérables.

Au cours de la période de référence de l'évaluation, trois changements majeurs sont venus modifier le cadre général de programmation :

- D'abord, une réduction drastique des ressources a été enregistrée à la fin des années 90, conduisant souvent à une déstructuration des programmes/projets et à une remise en cause des engagements financiers comme des objectifs visés initialement par ces derniers. Ce paramètre va pénaliser fortement certains appuis prévus dans le domaine de la décentralisation.

- Dans le cadre de la réforme du PNUD, le mandat de l'organisation a été redéfini arrêtant de nouvelles options (thèmes de concentration, nature des appuis, modes de collaboration avec les gouvernements et les partenaires au développement....).
- Enfin, la réforme s'est accompagnée d'une révision majeure de l'ensemble des méthodes et instruments de programmation, suivi et évaluation tant au niveau de la programmation globale (CRS, ROAR....) que des programmes/projets (nouveau format des documents de projets assorti de cadres logiques, rapportage,...).

Ces changements, qui se traduisent par des modifications successives du cadre qui doit servir de référence à l'évaluation, rendent évidemment difficiles l'analyse. Aucune des bases de référence n'est ici satisfaisante : les cadres initiaux sont obsolètes tant du point de vue des ressources programmées que des références aux mandats stratégiques du PNUD ; les nouveaux cadres apparaissent comme des reconstructions, certes plus en phase avec les exigences – stratégies, cadres logiques, etc – du siège, mais trop récentes et souvent instables (voir les cadres d'indicateurs des projets ou le CRS par exemple).

Le Cadre de Résultats Stratégiques (CRS) introduit en 2001 a restructuré le cadre de coopération autour des cinq volets précisés dans l'encadré suivant.

Encadré 2 : Le Cadre de Résultats Stratégiques (CRS) et les effets visés :

Le Cadre de Résultats Stratégiques est structuré autour de cinq volets (goal/s) : (i) Gouvernance, (ii) Pauvreté, (iii) Environnement, (iv) Genre (v) Appui/Système NU. L'effet 3 relève du premier domaine. Le PNUD Mali s'est fixé, dans son Cadre de Résultats Stratégiques (CRS) pour la période 2000-2003, 11 effets ou résultats stratégiques de moyen terme.

Gouvernance

1. Utilisation croissante par les décideurs des concepts DHD dans la formulation et la mise en œuvre des politiques
2. Capacité accrue du Parlement à exécuter ses fonctions législatives et de supervision
3. Autorités locales et communautés rurales et urbaines impliquées dans la planification et la gestion du développement, y compris la fourniture des services publics
4. Appropriation effective par le gouvernement de la mobilisation et de la gestion des flux d'assistance extérieure

Pauvreté

5. Réduction de la pauvreté monétaire et de la pauvreté des conditions de vie mise en évidence comme préoccupation majeure des politiques macro-économiques
6. Accès accru des pauvres au capital financier
7. Cadre de politique nationale de l'éducation révisé pour atteindre l'accès universel aux services de base

Environnement

8. Capacité accrue des autorités nationales/sectorielles à planifier et mettre en œuvre des approches intégrées dans le domaine de la gestion environnementale et du développement énergétique
9. Capacité régionale améliorée pour la coordination et l'harmonisation des politiques nationales et des programmes en vue d'une gestion partagée des ressources naturelles et d'un développement énergétique soutenable

Genre

10. Qualité renforcée de la prise de décision basée sur des évaluations genre et intégration de la dimension genre dans les statistiques et bases de données

Appui au système des Nations Unies

11. Utilisation effective de l'UNDAF pour faciliter la réponse nationale aux objectifs globaux de développement.

II. LES CHANGEMENTS OBSERVÉS (ETAT DE L'EFFET)

La première étape de l'évaluation d'effet consiste à analyser son « état ». En d'autres termes, il s'agit de mesurer, de manière synthétique, les changements constatés dans l'implication des autorités locales et des communautés dans la planification et la gestion du développement.

Le système d'information actuel, tant au niveau du PNUD que du gouvernement présente de fortes limitations, étudiées en détail dans un document spécifique⁸. On se limitera donc ici à mettre en évidence quelques indicateurs clés du changement. L'analyse proprement dite des changements et de ses déterminants est développée dans le chapitre III.

1. La mesure de l'effet et les systèmes actuels de suivi-évaluation

1.1. Les problèmes liés à la définition de l'Effet

L'effet, dans sa formulation actuelle, est très général et peut prêter à de nombreuses interprétations selon l'acceptation plus ou moins large des termes d'« implication », d'« autorité locale », de « gestion du développement », de « services publics ». Si l'on prend une définition très extensive de l'effet, la mesure des changements concernant l'effet 3 peut s'étendre pratiquement à l'ensemble des actions de développement et des politiques/programmes qui les appuient.

En outre, l'effet considéré renvoie à des changements qui s'observent sur le moyen/long terme. La période retenue dans les termes de référence (1998-2002) peut ainsi apparaître comme inadaptée pour une bonne appréciation de l'effet. La mission a adopté de ce point de vue une certaine flexibilité en recadrant généralement l'analyse des progrès et surtout de leurs déterminants sur un horizon plus large, en utilisant souvent l'année 1993 (démarrage de la phase de conception de la politique de décentralisation) comme point de référence.

1.2. Les problèmes liés à la mesure des résultats

Plusieurs contraintes, liées à l'état des systèmes d'évaluation existants, rendent difficile en l'état actuel une mesure objective et complète des changements observés :

- On ne dispose pas d'indicateurs précis permettant de caractériser la situation de départ (*baseline*).
- Les normes précisant, dans le CRS, la situation escomptée au terme des différentes années (*cibles* 2001, 2002,...) ont été définies en cours d'exécution du Programme et ont été ajustées à plusieurs reprises, à mesure que les concepts et l'information ont été mieux maîtrisés. D'autre part, les indicateurs retenus pour le suivi de l'effet 3 ne permettent pas de saisir l'effet dans toutes ses dimensions⁹.
- Les indicateurs retenus n'ont pas un statut de référentiel national. Ils ne concernent que le PNUD et ne se prêtent donc pas, en l'état actuel, à une mesure des progrès toutes contributions confondues.
- Le CSLP, validé il y a moins d'un an, est trop récent pour être utilisé comme base de référence pour la définition de cibles à moyen terme. La grille actuelle d'indicateurs de S&E du CSLP n'est

⁸ L'annexe 8 propose une analyse des dispositifs de S&E existants et suggère, déjà pour le PNUD, une grille d'indicateurs essentiels susceptibles de mettre en cohérence les données au niveau interne (système S&E du CRS et des projets PNUD) et externe (système S&E CCN/CCC, ANICT, CSLP,...).

⁹ Pour le CRS, l'atteinte de l'effet 3 repose sur trois produits : (i) l'élaboration des plans de développement et des plans d'action de lutte contre la pauvreté ; (ii) la mobilisation consécutive des communautés dans le cadre de la préparation des premiers plans communaux de développement ; (iii) et la mise en place de mécanismes de participation aux coûts des activités de LCP. Voir l' analyse critique du CRS actuel en rapport avec l'Effet 3 en annexe.

par ailleurs que d'une faible utilité puisqu'elle ne présente aucun indicateur explicite sur la gouvernance et la décentralisation.

- En dépit des efforts récents, le système d'information national reste encore très insuffisant pour appréhender de manière précise les performances (indicateurs de processus) et les impacts (indicateurs de résultats) obtenus en matière de décentralisation, et plus généralement en ce qui concerne l'ensemble de la participation des communautés/collectivités locales au développement. La mise en place de la base de données OISE (DNCT/CCN/CCC) et la consolidation du système de suivi offrent de ce point de vue certaines perspectives dans un avenir proche. Cependant, un chantier important reste encore à réaliser pour disposer d'un système d'information intégré qui travaille sur des situations de départ et des cibles précises et permette de produire des situations consolidées sur des éléments aussi essentiels que les ressources reçues et/ou gérées par les collectivités locales.

2. Les progrès accomplis dans l'atteinte de l'effet

Tout en faisant état d'autres initiatives prises – notamment sectorielles - en faveur d'une participation accrue des collectivités et autorités locales, la mission a évalué surtout les progrès obtenus au regard des objectifs fixés dans le cadre de la décentralisation.

La mesure de l'effet peut être abordée suivant plusieurs logiques possibles de « déconstruction de l'effet » par rapport : (i) au type d'acteur (communautés de base, différents échelons de collectivités), (ii) aux secteurs concernés (éducation, santé, développement économique local,...), (iii) aux domaines de participation (planification, gestion des ressources, gestion des équipements,...), (iv) au potentiel de participation (fonctionnalité des structures où sont impliquées les communautés et autorités locales, ressources en jeu, qualité de la participation, impact de la participation sur les choix publics).

Le tableau 1 ci-après met en évidence les indicateurs les plus caractéristiques des avancées réalisées par rapport aux trois points suivants : définition des priorités nationales et locales ; financement du développement ; gestion du développement local.

On constate que la période concernée (1998-2002) a été cruciale pour les communautés et collectivités locales pour lesquelles l'implication dans la gestion du développement a connu un saut qualitatif important. Les principaux résultats sont les suivants :

- Tous les organes élus des collectivités décentralisées (703 *Conseils Communaux*, 49 *Conseils de Cercle* et 9 *Assemblées Régionales*) ont été constitués et sont aujourd'hui opérationnels. Compte tenu des larges pouvoirs accordés à ces collectivités, en particulier, les communes, ceci ouvre des perspectives considérables pour une prise en main des affaires locales par les populations et leurs élus.
- Des plans de développement triennaux (*Plans de Développement Economique et Social - PDESC*) ont été élaborés pratiquement par toutes les collectivités (94% des communes et cercles). Leur préparation a permis aux élus, aux populations et aux autres acteurs locaux de réfléchir sur les priorités locales de développement, de les hiérarchiser et d'en déduire les actions à engager pour répondre aux besoins prioritaires des populations. Le recours à des concertations inter-villageoises en vue de l'établissement des arbitrages a contribué à la création d'une identité communale.
- A mesure de leur adoption, ces plans sont entrés en exécution en 2001/2002 donnant lieu à la mise en place de nouveaux projets d'investissement gérés désormais au niveau des collectivités. Fin 2002, on recensait déjà 1.430 dossiers de projets élaborés avec l'appui du réseau des Centres de Conseils Communaux dont près d'un millier avait été transmis à l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT).
- L'accès à des ressources spécifiques (Dotations de Fonctionnement des Collectivités et surtout Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales administré par l'ANICT, créé en 2000) représente pour les collectivités un levier essentiel pour concrétiser leur participation à la gestion

du développement. Le premier fonds triennal (2001-2003) mis à la disposition de l'ANICT est de l'ordre de 30 milliards de FCFA (5% des investissements publics) dont environ la moitié est déjà affecté aux projets soumis par les collectivités. En dehors du dispositif financier national d'appui, d'importants financements extérieurs (institutions internationales de coopération, ONG, coopération décentralisée) sont venus appuyer les collectivités locales et les communautés de base. La généralisation du principe de participation des communautés/collectivités locales au financement des investissements mais également du fonctionnement des services publics de base constitue également un facteur majeur d'implication dans le développement.

Tableau 1 : Les progrès dans l'atteinte de l'effet

<i>Définition des priorités nationales et locales</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Mise en place des collectivités territoriales : 703 Conseils Communaux, 49 Conseils de Cercle, 9 Assemblées Régionales (1999-2000) • Opérationnalisation d'un organe consultatif représentant les collectivités, le Haut Conseil des Collectivités (2002) • Réactivation ou création de structures associatives représentatives des élus (AMM, ACR) • Elaboration de plus de 700 plans de développement triennaux au niveau des communes, cercles et régions • Processus participatif mis en œuvre pour l'élaboration des principaux programmes sectoriels : PRODESS/PDDS (santé), PRODEC (éducation), PNNE (environnement), actualisation du SDDR (développement rural). • Dispositif participatif institué dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre du CSLP
<i>Financement du développement local</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Institution d'une Dotation de Fonctionnement des Collectivités (1999) • Mise en place de l'ANICT, agence dédiée spécifiquement au financement des collectivités (2000) • Fonds de financement de l'ANICT en cours d'utilisation (14,6 milliards d'encours sur les projets déjà soumis) • Contribution effective des populations locales aux nouveaux investissements des collectivités avec une norme retenue de 20% • Implication des collectivités territoriales par le biais de la fiscalité locale (TDRL) • Consolidation des mécanismes de participation des populations au financement des prestations des services de base dans le cadre des APE (éducation), des ASACO (santé) et des comités de gestion des points d'eau (hydraulique)
<i>Gestion du développement local</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Prise en charge par les collectivités des compétences générales (état civil, budget,...) • Premiers textes d'application sur les transferts de compétences dans les secteurs prioritaires (éducation, santé et hydraulique) • Développement de la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales dans le cadre de la mise en œuvre des projets de la 1^{re} tranche du FICT • Consolidation du rôle des organisations communautaires de base : Associations villageoises, organisations féminines, groupements de producteurs • Amélioration du niveau de formation et d'organisation des acteurs locaux
<ul style="list-style-type: none"> • La participation des responsables communautaires (chefs de villages, quartiers et fractions) et des populations à la prise des décisions locales peut s'appuyer sur des dispositions précises du Code des Collectivités Territoriales qui sont, dans l'ensemble, appliquées. • L'adoption des premiers décrets d'application relatifs aux transferts de compétences dans trois secteurs prioritaires (éducation, santé, hydraulique), représente une étape importante dans la mise en place effective des missions dévolues aux collectivités territoriales. • De nouvelles perspectives sont désormais offertes aux collectivités pour faire entendre leur voix et participer aux choix nationaux de développement avec l'installation du Haut Conseil des Collectivités, la restructuration de l'Association des Municipalités du Mali (AMM), la création d'une Association des Cercles et Régions. Cette implication des collectivités s'exprime également dans la place qui leur est accordée dans la gestion de l'ANICT ainsi que dans leur prise en compte progressive dans les structures de coordination et de gestion des politiques et programmes sectoriels.

- Des efforts considérables ont été réalisés sur la période en vue de renforcer les capacités des acteurs locaux, avec un accent particulier sur la maîtrise nécessaire des nouveaux instruments et procédures de gestion décentralisée (élaboration des plans, des budgets des collectivités, maîtrise d'ouvrage....). Pour le seul dispositif national d'appui technique (réseau des CCC), on recense 458 formations réalisées essentiellement en 2001-2002.

De manière générale, le rythme de changement depuis le lancement du chantier de la décentralisation apparaît remarquable et le processus de décentralisation engagé paraît irréversible. On doit cependant constater que, si une dynamique importante est observée au niveau du dispositif d'appui technique et financier aux collectivités territoriales (réseau CCC et ANICT), la mise en œuvre de la réforme de décentralisation elle-même marque un net ralentissement depuis la fin 1999. L'opérationnalisation de la décentralisation se heurte en particulier à un triple problème de moyens, de volonté politique et de résistances, en particulier de la part de certains représentants locaux de l'Etat et de départements ministériels qui ne sont pas prêts à céder une partie de leurs attributions. La meilleure illustration en est fournie par la lenteur constatée dans l'adoption des dispositions permettant de concrétiser le transfert des compétences et des ressources aux nouvelles collectivités.

Ces limitations, qui seront développées dans le chapitre suivant, se traduisent entre autres par rapport à l'effet escompté par :

- un transfert non encore effectif de la plupart des compétences spécifiques dévolues aux collectivités locales ;
- une mise à disposition limitée de ressources pour la réalisation, sous le contrôle des collectivités locales, des investissements prioritaires ;
- des capacités encore réduites des conseils élus ;
- une perception insuffisante des rôles respectifs des populations, des collectivités territoriales et de l'Etat, qui se traduit par le maintien d'un certain attentisme vis-à-vis des contributions extérieures (Etat et/ou bailleurs de fonds) au détriment de stratégies et pratiques mettant en avant la mobilisation et la solidarité des populations locales ;
- une valorisation encore limitée des femmes dans les différentes instances locales.

III. LES FACTEURS INFLUANT SUR L'IMPLICATION DES COMMUNAUTES ET COLLECTIVITES LOCALES

La seconde étape de l'Evaluation d'Effet consiste à identifier et analyser les facteurs qui ont contribué, de manière positive ou négative, aux changements observés. On se limitera ici aux facteurs *majeurs* en précisant, pour chacun d'eux, dans quelle mesure ils sont porteurs d'opportunités et/ou de contraintes. On notera que, par souci de concision, les détails relatifs au cadre légal de la décentralisation et aux dispositifs d'appui technique et financier aux collectivités territoriales ont été reportés en annexe.

1. Facteurs liés aux organisations

1.1. Points forts

Le dispositif institutionnel retenu pour le pilotage et la mise en œuvre de la décentralisation est dans l'ensemble cohérent et pertinent. L'ensemble du cadre institutionnel a été mis en place en l'espace de quatre ans.

A la suite d'élections communales libres et transparentes, tous les organes élus des collectivités décentralisées ont été constitués : *Conseils communaux* (pour 703 communes), *Conseils de Cercle* (49 cercles) et *Assemblées Régionales* (8 régions et le district de Bamako). A chacun de ces échelons, des représentants de l'Etat (tutelle) assurent en principe une mission d'appui conseil et d'assistance auprès des collectivités : Hauts Commissaires (régions), Préfets (cercles) et Sous Préfets (communes).

L'opérationnalisation du *Haut Conseil des Collectivités* est venue récemment (décret d'application de janvier 2002) parachever l'édifice institutionnel. Constitué de 75 conseillers nationaux élus par les conseillers de cercles (et trois représentants des communautés maléennes résidant à l'étranger), le HCC est consulté sur toute politique de développement local et régional. Il a tenu sa première session en décembre 2002.

Le pilotage de la politique de décentralisation a été exercée - avec beaucoup d'efficacité - par une administration de mission (MDRI), laquelle a joué un rôle-clef dans la « phase de préparation » (1993-1999). Depuis février 2000, la mise en œuvre de la politique de décentralisation relève du Ministère chargé de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales (MATCL). Au sein de ce ministère, la *Direction Nationale des Collectivités Territoriales (DNCT)* a pris le relais de la MDRI.

Le gouvernement a mis en place, depuis 2000, un dispositif spécifique pour aider les nouvelles collectivités territoriales (Programme National d'Appui aux Collectivités Territoriales) qui est structuré autour de deux volets.

Le dispositif d'appui technique - en principe provisoire (2001-2003) - est piloté par la *Cellule de Coordination Nationale (CCN)*, rattachée à la DNCT. Il s'appuie sur un réseau de *Centres de Conseils Communaux (CCC)*, à raison d'un centre par cercle, à l'exception de la région de Kidal qui ne dispose que d'un seul CCC. Les CCC ont une mission d'appui-conseil aux communes et d'intermédiation pour l'élaboration des plans de développement des communes, des budgets, etc. Ils sont aujourd'hui tous opérationnels. Pour améliorer le suivi et la coordination des CCC, des antennes (chargés de suivi et évaluation) sont en voie d'installation dans les huit régions du pays.

Le second volet - dispositif d'appui financier - repose sur l'*Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT)*, créée en 2000 avec la loi du 7/07/00 et le décret du 10/08/00. L'agence a un double objectif : d'abord, fournir une réponse durable (d'où le caractère pérenne de la structure proposée) aux demandes d'appui financier des collectivités territoriales ; ensuite, assurer entre celles-ci une redistribution équitable des ressources (critères identiques pour tous).

L'Association des Municipalités du Mali (AMM) a été restructurée en 2000. Elle regroupe l'ensemble des élus des communes et intervient aujourd'hui de façon active dans la défense des intérêts des communes et l'animation du débat sur la décentralisation¹⁰. Par ailleurs, une Association des Cercles et Régions vient récemment d'être mise en place, qui a signé un protocole de collaboration avec l'AMM. La stratégie vise à constituer à terme une structure fédérative des associations représentant les différentes catégories d'élus.

Depuis leur mise en place, d'importants moyens ont été mobilisés pour appuyer l'opérationnalisation de ces différentes institutions.

- Les collectivités territoriales ont d'abord bénéficié de nombreux appuis techniques financés par les principaux partenaires au développement¹¹, dont une part croissante a été canalisée à travers le dispositif national d'appui technique (réseau des CCC). Des apports en équipement et moyens de fonctionnement ont été également accordés dans le cadre des projets. Enfin, elles ont commencé à bénéficier, à partir de 2002, de leurs droits de tirage auprès de l'ANICT, beaucoup d'entre elles ayant déjà consommé l'intégralité de ces derniers.
- Outre sa contribution (10% des fonds initiaux) au financement du fonds initial de l'ANICT, l'Etat a fait un effort pour répondre aux besoins les plus pressants des représentants de l'Etat dans les régions, les cercles et les communes.
- Le MATCL bénéficie d'une assistance technique permanente (Cabinet, DNCT, CCN), de même que l'ANICT.
- L'AMM bénéficie d'appuis, en particulier de l'USAID et de la coopération allemande.
- Le HCC, bien que de création très récente, a déjà reçu une assistance ponctuelle successivement des coopérations suisse et allemande.

1.2. Points faibles

Ce cadre institutionnel présente encore de nombreuses faiblesses, ce qui n'est guère étonnant compte tenu de la jeunesse de ces institutions mais aussi de l'insuffisance chronique de ressources humaines – en quantité et qualité – que continue à affronter l'ensemble des structures publiques.

Les collectivités territoriales d'abord disposent de ressources humaines et financières encore très limitées qui nécessitent d'être renforcées dans la durée. Sans disposer d'une évaluation exhaustive dans ce domaine¹², des besoins énormes existent encore malgré l'effort réalisé principalement dans le cadre du dispositif CCC et des différents projets soutenus par l'assistance internationale. Par ailleurs, les conditions actuelles qui régissent les personnels des collectivités (statut, retards fréquents dans le paiement des salaires, rapports avec les maires) constituent un autre handicap.

L'une des grandes faiblesses du dispositif actuel réside dans l'absence d'une action de réforme simultanée et clairement articulée entre les collectivités territoriales et les départements ministériels. Les services déconcentrés, eux-mêmes peu dotés (concentration des personnels qualifiés dans les capitales régionales et à Bamako), ne sont pas en mesure d'assurer leur mission technique d'orientation, de suivi et de contrôle. Les représentants de la tutelle au niveau régional et local offrent une certaine résistance à l'égard du nouveau cadre institutionnel né de la décentralisation.

¹⁰ L'AMM dispose d'une publication (« La voix des communes ») et organise annuellement une Journée Nationale des Communes. La dernière Journée, réalisée en décembre 2002 en présence du chef de l'Etat, a travaillé sur cinq thèmes essentiels : (i) la mobilisation des ressources financières des collectivités territoriales, (ii) la coopération décentralisée et l'intercommunalité ; (iii) les relations entre municipalités et services déconcentrés de l'Etat, (iv) la formation des élus locaux au Mali, (v) les difficultés de mise en œuvre du dispositif ANICT.

¹¹ Voir en annexe 9 pour des informations détaillées sur l'appui apporté par les principaux partenaires au développement.

¹² La DNCT a prévu de réaliser des missions dans l'ensemble des régions afin d'évaluer les capacités actuelles des communes dans la perspective de l'élaboration d'une stratégie de formation.

Au niveau des principaux départements techniques, différentes *structures d'orientation et de gestion liées aux programmes sectoriels* ont été mises en place avec pour objectif, en principe, d'accompagner la décentralisation, soit au niveau central (Cellule de Décentralisation au niveau du PRODEC par exemple), soit aux niveaux régional et local. Outre les problèmes de non-concordance des zones d'intervention (par exemple district sanitaire pour le secteur de la santé), ces structures ne travaillent pas en phase avec les collectivités territoriales. La composition de ces organes traduit une vision encore très étatique de la décentralisation (confusion entre décentralisation et déconcentration) et la définition de leurs missions entre en contradiction avec les textes de la décentralisation.

Le *cadre institutionnel de pilotage de la décentralisation* présente des faiblesses qui expliquent pour partie le ralentissement sensible enregistré depuis 2000 dans la mise en œuvre de la réforme.

D'abord, le passage d'un pilotage par une administration de mission rattachée au plus haut niveau (Présidence de la République) à un pilotage par un département ministériel, a joué un rôle important. La réforme s'est trouvée « diluée » parmi d'autres dossiers – notamment celui de l'organisation des élections – et la Direction Nationale des Collectivités Territoriales a eu du mal à assurer sa mission de conception et de pilotage de la politique de décentralisation à un moment où cette dernière entrait dans sa phase d'opérationnalisation et où il était indispensable de faire preuve d'autorité vis-à-vis d'autres ministères. Les faiblesses en ressources de la DNCT n'ont pas été corrigées¹² et la direction ne dispose toujours pas de structures pérennes au niveau régional pour relayer ses missions d'orientation, suivi et appui-conseil (les CCC, qui jouent en partie ce rôle au niveau des cercles, sont en principe provisoires, amenés à disparaître à la fin 2003).

Ensuite, on constate que le MATCL a quelques difficultés à assurer un suivi et une coordination efficaces des programmes et projets qui soutiennent directement la décentralisation. Le suivi des projets dont il assure la tutelle (plus d'une vingtaine) s'effectue de manière segmentée (ventilation des projets entre les sept conseillers du Cabinet du Ministre) sans échanges réguliers pour développer les synergies entre ces différentes opérations. De même, le « panel » (réunion de concertation avec les partenaires au développement) est entré en sommeil pratiquement pendant trois ans¹³, c'est-à-dire dès la disparition de la MDRI, alors qu'il existe un important besoin de coordonner l'assistance extérieure et d'avoir un dialogue périodique entre le gouvernement et les partenaires au développement.

Outre les problèmes d'interaction entre le MATCL et les ministères sectoriels, on notera enfin qu'une clarification des responsabilités et une meilleure collaboration serait souhaitable entre le MATCL, le Ministère délégué chargé de la Réforme de l'Etat (et le Commissariat au Développement Institutionnel qui lui est désormais rattaché), le Ministère de la Fonction publique, et la Cellule Gouvernance de la Présidence de la République.

2. Facteurs liés au cadre légal et réglementaire

2.1. Points forts

Le cadre légal et réglementaire de la décentralisation élaboré depuis 1993 est venu confirmer les principes affirmés par la Constitution de la IIIe République. De nombreux textes ont été produits (détails en annexe 10), dont le principal est le *Code des Collectivités*, publié en 1995, modifié en 1998 et à nouveau en cours de révision actuellement¹⁴.

¹² Alors qu'il était prévu une augmentation progressive des effectifs, le nombre de postes prevus n'a pas évolué depuis 2000 et l'on recense aujourd'hui 27 agents pour 42 postes budgétisés¹³. Outre ce sous-effectif, la DNCT souffre d'un déficit de profils spécialisés (80% d'administrateurs civils).

¹³ Une réunion de relance du « Panel de la décentralisation » a été organisée en décembre 2002 sur le transfert des compétences.

¹⁴ Le projet de révision du Code a été mis de côté en 2001/2002 pour différentes raisons (contexte électoral, complexité, risques locaux liés aux questions de découpage). Le dossier est toujours au niveau du Secrétaire Général du Gouvernement.

Ce cadre, globalement clair et cohérent, offre l'opportunité d'une nouvelle gouvernance. Il présente d'importants points forts :

- Il affirme le principe de la libre administration des collectivités territoriales décentralisées par des conseils élus – au suffrage universel direct (communes) ou indirect (cercles, régions et District) - et donne à celles-ci des compétences importantes, leur permettant de jouer un rôle essentiel dans la planification et la gestion du développement.
- La primauté est donnée à la commune (constituée de quartiers urbains ou de villages et/ou fractions rurales) qui constitue le niveau de collectivité le plus proche des populations et le seul où la collectivité est élue au suffrage universel direct. Le Code des Collectivités insiste également sur la participation des communautés de base. Ainsi, il est, entre autres, fait obligation au conseil communal de (i) recueillir l'avis des villages/fractions/quartiers (v/f/q) sur chaque délibération relative à certains domaines (implantation des équipements collectifs par exemple), (ii) porter à la connaissance tous les compte rendus des sessions (par affichage ou assemblées de v/f/q), (iii) consulter les conseillers des v/f/q sur les programmes de développement, (iv) associer les chefs de v/f/q à l'élaboration et à la mise en œuvre des actions de développement, (v) faire précéder le vote du budget de consultations et d'un débat public.
- Il fait reposer sur un processus de transfert de compétences qui couvre simultanément les trois niveaux de collectivités territoriales créées (communes, cercles, régions).
- Il permet une représentation des collectivités locales au plus haut niveau, avec la mise en place du Haut Conseil des Collectivités (janvier 2002).

2.2. Points faibles

Si le cadre légal constitue une bonne base pour la décentralisation, la mise en œuvre de la décentralisation bute sur un obstacle majeur : celui de l'opérationnalisation du transfert des compétences, des ressources et des biens de l'Etat aux collectivités territoriales.

Sept ans après le vote des lois de décentralisation et trois ans après avoir engagé le chantier relatif au transfert des compétences, on ne dispose toujours pas d'un cadre exhaustif permettant de préciser l'ensemble des compétences transférées, les conditions de ce transfert et les nouvelles collaborations qui doivent s'établir entre les collectivités et les services de l'Etat.

Certes des avancées ont été obtenues. A la suite de l'installation des organes des collectivités en 1999, une première vague de transfert automatique de compétences a été opérée, sans poser de problème particulier, par le biais des passations de pouvoir à tous les niveaux entre les représentants de l'Etat et les élus : budgets et comptes, ressources financières prévues par la loi n°00-44 du 7 Juillet 2000 (qui détermine les ressources fiscales des communes, des cercles et des régions), état civil, recensement, hygiène et assainissement, police administrative, archives et documentation.

Afin de préciser les dispositions du Code des collectivités territoriales - qui définit les compétences des collectivités en des termes très généraux – plusieurs étapes ont été suivies. Après l'identification des compétences transférables aux communes pour dix ministères, un atelier national a été organisé pour définir les modalités pratiques des transferts de compétences (juin 2000) et un groupe de travail a été constitué autour de la DNCT. Mais ce n'est qu'en juin 2002 que trois décrets¹⁶ seront finalement publiés fixant les détails des compétences transférées dans les trois secteurs prioritaires de l'éducation, de la santé et de l'hydraulique rurale et urbaine. Un calendrier des actions à entreprendre pour la mise en application des décrets a été défini dans la foulée par la DNCT mais n'a pas été suivi d'effet jusqu'à présent¹⁷.

¹⁶ Décrets n° 2-213, 2-214 et 2-215/P-RM du 4 juin 2002.

¹⁷ Cf. annexe 10 pour une présentation plus détaillée de la question du transfert des compétences.

Si le transfert ne pose pas de problème majeur pour l'hydraulique (la gestion de l'eau ayant déjà fait l'objet de mesures dans ce sens), il n'en est pas de même pour les deux autres secteurs où l'opérationnalisation du transfert se heurte à de multiples difficultés : difficultés techniques à estimer les effectifs et moyens propres aux différentes tâches objets de transfert ; difficultés ensuite à proposer un cahier des charges détaillé pour l'application progressive du transfert ; résistances affichées d'une partie des responsables des ministères concernés ; nécessité de réviser ou abroger les divers textes sectoriels désormais contradictoires avec l'esprit et la lettre de la politique de décentralisation.

En dehors des trois secteurs mentionnés, le transfert des compétences reste à préciser pour les autres domaines de l'action publique, en particulier pour l'environnement. De même, il convient de légiférer sur la question délicate de la dévolution du patrimoine de l'Etat aux collectivités territoriales.

Outre la question du transfert, le cadre juridique reste incomplet sur trois points importants : (i) *l'intercommunalité* (ce qui constitue un handicap important pour une prise en charge locale effective de certains investissements ou fourniture de services publics), (ii) la *fonction publique territoriale*, (iii) le *cadre devant réglementer l'intervention des ONG et les actions de coopération décentralisée*. L'absence d'un statut pour les agents travaillant auprès des collectivités territoriales représente une contrainte particulièrement forte. Ainsi, le renforcement des services de proximité ne bute pas seulement sur un déficit quantitatif de personnels qualifiés (inf. sanitaires, sages-femmes, enseignants, etc) mais sur le fait que les nouveaux personnels recrutés par les collectivités ne disposent pas de conditions attractives et de garanties pour leur emploi. De même, les jeunes cadres engagés pour appuyer les communes semblent partager un sentiment de désillusion lié à leurs conditions de travail et à de fréquents retards dans le paiement des salaires.

Enfin, le cadre retenu pour le *découpage territorial* a constitué l'un des éléments qui a conduit aux nombreux conflits enregistrés sur le terrain (plus de 200 dossiers en instance) qui bloquent aujourd'hui l'initiative des communes, avec un impact direct notamment sur le degré d'adhésion aux décisions communales ainsi que sur la mobilisation des recettes fiscales.

3. Facteurs liés aux capacités des acteurs locaux

Il ne peut être question d'apprécier la capacité de l'ensemble des acteurs locaux, de leurs besoins et des réponses apportées tant sont divers ces derniers et les canaux par lesquels s'effectue le renforcement des capacités. On se bornera ici à présenter les éléments d'analyse les plus significatifs disponibles à travers le suivi réalisé par le dispositif d'appui technique aux collectivités. Il convient de noter que les CCC interviennent à la demande et n'ont pas le monopole de l'appui technique auprès des collectivités. Une fraction importante des formations destinées aux élus locaux par exemple échappe au système de suivi de la CCN (par exemple, les nombreuses formations financées dans le cadre du programme Gouvernance de l'USAID).

3.1. Points forts

Depuis la mise en place de l'équipe de la CCN (avril 2001), le dispositif a démontré sa force sur au moins trois points essentiels :

- Il a commencé à apporter une réponse au besoin considérable d'appui des collectivités avec un effet incontestable tant sur le volume d'initiatives mises en œuvre par les collectivités (PDESC, sessions de formation,...) que sur la qualité des produits (la grande majorité des plans de développement communaux répondant désormais à des standards minimums de qualité).
- Il a su s'imposer comme cadre de référence national pour l'organisation des appuis auprès des communes, harmonisant les interventions conduites jusqu'ici tous azimuts à la faveur des programmes des bailleurs de fonds.
- Il a su mobiliser, auprès de ces derniers, des financements importants (6,5 milliards de FCFA auprès d'une quinzaine de partenaires).

Aujourd'hui, tous les Centres de Conseil Communaux prévus (46 équipes couvrant les 49 cercles du Mali) sont opérationnels et sont animés par 27 opérateurs (projets, bureaux d'études, ONG) intervenant en association ou individuellement dans le cadre de contrats signés avec la CCN. Neuf CCC sur dix ont déjà au moins un an d'exercice¹⁸. L'ensemble des organes d'orientation aux échelons des cercles (Comités Locaux d'Orientation), des régions (CRO) et national (CNO) a été par ailleurs installé. Les collectivités ont largement adhéré au dispositif si l'on en croit le taux d'adhésion aux CCC qui a atteint 72% (pourcentage des communes qui ont signé une convention avec le CCC de leur cercle et versé effectivement la cotisation annuelle fixé à 50.000 FCFA).

Concernant le renforcement des capacités des collectivités territoriales et des prestataires, on enregistre les résultats suivants :

- 458 sessions de formation – représentant près de 167.000 hommes/jour - ont été dispensées aux communes, grâce à l'appui des CCC, dans les domaines ciblés comme prioritaires : élaboration des PDESC, préparation des budgets communaux, passation des marchés publics et maîtrise d'ouvrage. De nouvelles formations, calées sur les demandes des collectivités, sont venues relayer les modules initiaux.
- L'essentiel des communes (88%) se sont appuyé sur les CCC pour l'élaboration de leurs budgets 2002 (qui ont partout intégré les droits de tirage de l'ANICT, les contributions de la commune à la mobilisation de ces droits et les financements extérieurs éventuels liés).
- Les CCC ont permis une double amélioration, quantitative et qualitative des PDESC des communes. Des plans de développement ont également été élaborés au niveau de l'ensemble des Cercles et des Régions (l'adoption de ces plans étant une condition préalable pour pouvoir bénéficier des droits de tirage de l'ANICT).
- L'appui apporté à la maîtrise d'ouvrage a d'ores et déjà permis le traitement de plus de 1400 dossiers de projets dont 991 ont été effectivement soumis à l'ANICT et financés.
- Un inventaire des prestataires de services – classés par domaine de compétence – a été réalisé au niveau de chaque Cercle et une base de données (OPAC - Opérateurs d'Appui aux Collectivités Territoriales) a été constituée. La base OPAC est mise à jour régulièrement et consultable par tous les CCC. Des actions de formation de formateurs ont commencé à être organisés pour développer progressivement la capacité de ces opérateurs à appuyer les collectivités territoriales.

D'autres activités ont été conduites pour renforcer cette fois les capacités propres des CCC : sessions de formation des opérateurs CCC (mise à niveau en gestion et administration communale), diffusion d'outils et supports de gestion (guide sur la planification et la programmation du développement local, manuel des procédures applicables aux CT pour les marchés publics d'un montant inférieur à 10 millions de FCFA, guides de formation des agents communaux et de formation des élus, ...), dotation en fonds documentaire, etc. Des journées nationales (2001) ont également permis le partage d'expériences entre les CCC déjà opérationnels et débouché sur la production de fascicules sur les thématiques prioritaires : planification du développement local, maîtrise d'ouvrage des CT, mobilisation des ressources communales, élaboration des plans d'appui et en communication.

3.2. Points faibles

Certains points faibles concernent d'abord le dispositif d'appui lui-même :

- Des problèmes ont été rencontrés d'abord pour assurer le financement de certains CCC (Mopti, Tombouctou) et de garantir des ressources sur la période initiale prévue pour le dispositif (3 ans).
- Les organes d'orientation ne disposent pas des moyens nécessaires et sont rarement fonctionnels, surtout aux niveaux régional (CRO) et national (CNO).

¹⁸ Les chiffres présentés sont tirés du bilan de la CCN au 31/12/02 (rapport provisoire).

- L'équipe technique de pilotage (CCN) est réduite au regard de la mission de la cellule, du nombre de CCC et de l'étendue du territoire. Certains CCC n'ont ainsi pas encore été l'objet d'une mission de suivi. Ses capacités d'intervention sont cependant en voie d'être renforcées avec une assistance technique à la CCN et la mise en place progressive de chargés de suivi au niveau des régions (effectif déjà dans quatre régions).
- Au niveau local, les capacités des CCC sont également limitées et visiblement assez variables d'un cercle à l'autre. La question se pose à la fois en termes quantitatifs (les effectifs actuels des CCC permettent difficilement un suivi rapproché de l'ensemble des communes relevant de leur zone d'intervention) et qualitatifs (les profils actuels sont encore souvent insuffisants pour assurer de manière efficace la mission d'appui-conseil dévolue à la structure).
- Le système de suivi-évaluation se met en place avec lenteur et la circulation de l'information présente encore des déficiences (remontée de l'information des CCC vers la CCN).

La question de la pérennité du dispositif reste par ailleurs entière. Le principe d'un démantèlement du dispositif CCN/CCC au terme d'une période de trois ans ne paraît guère réaliste, de même qu'il semble difficile d'imaginer dans un futur proche une possibilité d'autofinancement du dispositif par les ressources locales. Comme cela a été réalisé au niveau de l'appui financier, il convient de proposer un mécanisme qui « sécurise » et globalise (en sortant de la logique - projets) le financement des appuis techniques qui resteront nécessaires pendant encore de nombreuses années : formation, appui pour les études de faisabilité, contrôle de la qualité des ouvrages, etc.

On constate également un important déficit d'échanges, qui conduit à une capitalisation limitée sur l'expérience propre à chaque CCC et à une duplication d'activités (préparations redondantes de supports de formation par exemple).

Une autre préoccupation mise en évidence concerne la faible implication des services techniques de l'Etat dans le dispositif. Il renvoie au problème de l'absence d'une véritable dynamique de déconcentration au niveau des principaux secteurs qui soit calée sur les besoins prioritaires d'appui des collectivités locales.

S'agissant plus spécifiquement du renforcement des capacités, le problème majeur ici est d'apporter une réponse adaptée à une demande de formation caractérisée par un public-cible à la fois numériquement très important, très dispersé, très diversifié et disposant d'un niveau moyen de capacités très limité. On constate que :

- Les sessions élargies de formation ont l'avantage d'accroître les échanges sur les problèmes et les solutions possibles mais leur impact risque d'être limité en termes d'apprentissage.
- Un effort considérable reste à faire pour assurer une mise à niveau de l'ensemble des conseillers élus (par exemple, les formations réalisées au niveau de la commune ont surtout bénéficié au maire, à ses adjoints, au secrétaire général et au régisseur tandis que les autres membres du conseil municipal n'ont pas ou peu bénéficié de la formation).
- La multiplication des supports de formation qui a été observée, outre qu'elle constitue un gaspillage de ressources, crée une certaine confusion au niveau des élus.
- Il semble nécessaire de passer aujourd'hui à une action de formation plus structurée (politique de formation), diversifiée (modules adaptés à différentes catégories de groupes-cibles) et donnant plus d'importance à l'accompagnement (formation-action).

4. Facteurs liés à la mise en œuvre de la planification décentralisée

L'élaboration de plans de développement (et de budgets) a été l'un des premiers chantiers de la DNCT en matière d'appui technique aux nouvelles collectivités territoriales. Elle a été la principale

opportunité, depuis l'opérationnalisation de la décentralisation, de tester le niveau et la qualité de la participation des communautés, des élus et des autres acteurs locaux.

4.1. Points forts

Aujourd'hui, pratiquement toutes les collectivités territoriales disposent d'un plan triennal de développement (PDESC). Fin 2002, on recense ainsi 703 PDESC, soit 94% des collectivités (communes et cercles) concernées par le dispositif d'appui technique. Sur ce total, plus des trois-quarts (541 plans) ont été élaborés avec l'appui des CCC. Leur mise en œuvre a débuté à mesure de leur achèvement et avec la mise à disposition des droits de tirage de l'ANICT.

Les plans de développement communaux ont l'avantage de reposer sur une méthodologie participative et à peu près harmonisée et d'avoir conduit à un important dialogue sur les problèmes locaux et les priorités de développement. Il est difficile d'apprécier la qualité de l'ensemble des documents puisqu'il s'agit de plus de 700 documents de programmation qui, de surcroît, ne semblent pas avoir fait l'objet d'évaluation sérieuse.

4.2. Points faibles

Les principales limitations mises en évidence sur la base des visites de terrain et de l'examen de plusieurs PDESC portent sur le contenu des plans, les mécanismes d'arbitrage et l'articulation entre les PDESC et les autres instruments de planification disponibles :

- *Réalisme des programmes* : Les PDC s'apparentent souvent à des listes d'investissement dont la réalisation sur trois ans est complètement irréaliste¹⁹. Cet irréalisme, au-delà de son aspect technique, peut provoquer d'importantes frustrations des populations qui n'ont guère de chances de voir se réaliser les changements annoncés pour les trois années à venir...
- *Vision limitée des problèmes de développement local* : Les PDC sont généralement centrés sur les seuls investissements (perspectives de l'utilisation des droits de tirage de l'ANICT). Ils mettent ainsi peu l'accent sur les autres mesures du « plan d'action local », concernant certaines questions cruciales : mobilisation des recettes fiscales, système de redevances pour les services de proximité, actions à prendre pour améliorer la qualité des équipements publics existants, prise en compte des catégories les plus pauvres de la commune, résolution des conflits entre éleveurs et agriculteurs, etc.
- *Priorisation des investissements et arbitrages* : Le premier problème rencontré porte sur l'absence fréquente de priorisation des investissements dès le niveau de base, c'est-à-dire celui des communautés. Les arbitrages sont dès lors plus compliqués, plus longs et plus créateurs de tensions/frustrations. On constate également qu'en dépit des dispositions prises pour assurer une participation forte des communautés de base (villages et quartiers), les PDC tendent à favoriser les projets localisés dans le chef-lieu ou dans les villages avoisinants. Certaines expériences (par exemple au niveau du PACR-T qui a limité le nombre d'investissements présenté par village avant la tenue des journées intercommunautaires) doivent être étudiées afin de corriger cette faiblesse importante de la procédure actuelle.
- *Choix d'investissements effectifs lors de la mise en œuvre du plan et le suivi d'exécution du plan* : Une fois le plan adopté, on constate qu'il n'existe pas de procédure précise pour le choix des investissements individuels à réaliser parmi une liste trop ambitieuse de projets prioritaires. Le véritable arbitrage s'effectue ainsi après la conduite du processus participatif. Quant aux mécanismes d'information et de consultation des communautés, ils sont à ce stade limités voire

¹⁹ A titre d'illustration, le plan de développement de la commune de Sangha, visitée par la mission, comprend 25 objectifs spécifiques, une cinquantaine d'activités prioritaires au contenu souvent flou et présente un besoin de financement de 600 millions de FCFA, sans rapport avec les capacités de mobilisation de ressources (les droits de tirage initiaux accordés pour 3 ans par l'ANICT sont, pour la commune, de 46,7 millions de FCFA, soit moins de 8% du coût du plan triennal).

inexistants²⁰. Le plan de développement est donc passé en partie à côté de l'un de ses intérêts essentiels : disposer d'une priorisation stricte et consensuelle des investissements.

- *Articulation entre planification communale et les autres niveaux de planification* : Ce problème d'intégration des différents niveaux de planification est posé depuis la réforme de 1977 qui avait abouti à la création d'instances régionales et locales de planification à la base. Aucun mécanisme précis ne relie encore aujourd'hui les planifications et arbitrages réalisés respectivement aux niveaux communal, du cercle, régional et central. De même, aucun mécanisme n'existe pour assurer la mise en cohérence entre les PDESC des collectivités et les plans sectoriels (par exemple, les Plans de Développement Sanitaire et Social des Cercles préparés dans le cadre du PRODESS).
- *Implication des services déconcentrés* : Les Directions Régionales du Plan et de la Statistique, comme les autres services déconcentrés, ont été peu impliqués techniquement dans le processus de préparation des PDESC, même si les services techniques ont été généralement associés à l'étape finale d'élaboration des plans.

5. Facteurs liés au financement des collectivités locales

Le financement des collectivités locales repose actuellement sur trois sources principales qui sont, par ordre d'importance : l'aide extérieure (principalement à travers les projets financés par les bailleurs de fonds bi- et multilatéraux, le Budget de l'Etat (Dotation de fonctionnement aux collectivités et FICT/ANICT) et les recettes propres des collectivités (impôts et taxes locales, redevances sur les prestations de services, ...).

5.1. Points forts

Le financement des collectivités – et plus généralement des différents acteurs locaux – est important en raison de l'image favorable dont jouit le Mali à l'étranger, laquelle est liée notamment à la qualité des institutions démocratiques et à la vivacité de sa société civile. Cette image positive incite les partenaires au développement à apporter une assistance conséquente, par le biais de l'aide projet ou de l'aide budgétaire. Dans le cadre de l'initiative PPTE, l'aide au titre de l'allègement de la dette pourrait atteindre un montant de l'ordre de 870 millions de US\$, montant sur lequel 220 millions ont déjà accordés et sont, pour une part certes réduite, utilisés pour appuyer la décentralisation.

Concernant l'aide budgétaire, les partenaires insistent désormais sur la consolidation des mécanismes budgétaires en vue d'assurer une traçabilité des fonds, l'objectif étant généralement d'accroître la part des dotations utilisée au plus près des populations. Cette évolution constitue une chance pour les collectivités locales. Pour l'aide-projets, l'annexe 9 atteste d'un volume important d'assistance qui ne transite pas par l'ANICT.

Il convient également de souligner l'importance du rôle joué par les transferts de ressources réalisés par les Maliens vivant à l'étranger. Ces transferts ont été estimés à 80 milliards dans la région de Kayes, principale zone d'émigration. Ceux-ci sont en partie consacrés à la satisfaction des besoins de base des communautés d'origine et ils constituent un moyen pour desserrer la contrainte de financement local dans de nombreuses communes.

Pour ce qui concerne plus spécifiquement le dispositif national d'appui financier aux collectivités territoriales (ANICT), on note plusieurs spécificités intéressantes :

- au niveau de la « demande » : L'appui financier n'intervient que sur l'initiative propre de la collectivité. Il ne prend en compte que les demandes émanant des communes (se démarquant ainsi de fonds d'appui soutenant les groupements d'opérateurs ou communautés d'usagers. Il ne

²⁰ Par exemple, selon les données du CCC de Bandiagara, sur les 17 projets communaux soumis jusqu'à présent au financement du FICT, 16 portent sur la construction de mairies...

finance que les dépenses d'investissement – liste indicative limitée par une liste négative – répondant à certaines conditions (inscription préalable au PDC,...).

- au niveau de l' « offre » : A la différence d'un système de subvention directe, les collectivités territoriales bénéficient d'un droit de tirage à consommer sur une période de 3 ans, calculée en fonction de trois critères (population, degré d'éloignement/enclavement, niveau d'équipement actuel) et dans le cadre des contraintes des enveloppes régionales déterminées par le Conseil d'Administration de l'agence. Un droit de tirage supplémentaire (plafonné à 50% du droit de tirage initial) est accordé aux collectivités qui ont réalisé la totalité de leur droit de tirage initial avant la fin de l'exercice triennal.
- au niveau des choix d'investissement : Les dossiers sont, pour l'essentiel, préparés et traités au niveau régional, de même que les arbitrages (décision de financement) qui sont réalisés sous l'égide du Conseil Régional d'Orientation.

Le dispositif est récent mais le démarrage des opérations démontre des atouts évidents :

- L'ANICT a bénéficié d'un appui conséquent (30 milliards de FCFA) pour le fonds initial (2001-2003) provenant de trois partenaires (19 Mds pour l'Union Européenne, 32,5 Mds pour l'AFD et 3,5 Mds pour le PNUD/FENU) et du Gouvernement (3 Mds). Depuis lors, de nouveaux bailleurs de fonds (Suisse, KFW/Allemagne, BAD) se sont engagés à appuyer l'agence. C'est un signe de la confiance croissante des partenaires dans le dispositif mais également un indice encourageant pour le processus d'harmonisation des procédures d'appui des bailleurs de fonds, enjeu essentiel de l'ANICT. Une fraction importante des partenaires au développement s'accorde aujourd'hui sur la nécessité de canaliser l'assistance en capital aux collectivités locales à travers le FICT, ce qui n'empêche pas d'ailleurs de poursuivre une assistance technique dans le cadre de l'aide-projets.
- L'ANICT présente des taux de décaissement élevés sans commune mesure avec les taux particulièrement faibles - autour de 6% - enregistrés au niveau des programmes sectoriels de l'éducation et de la santé (PRODEC et PRODESS). Le dispositif paraît bénéficier d'une intervention efficace des services du Trésor (délai entre le virement de l'ANICT et la mobilisation des fonds par les maires généralement inférieur à 1 semaine), témoignant du succès du principe d'unicité de caisse défendue par les concepteurs du système. Le total des projets d'investissements financés par l'ANICT atteignait déjà 14,6 milliards de FCFA à la mi-décembre 2002.
- Les engagements en termes de contributions des collectivités locales (3% des recettes de la TDRL pour le financement du dispositif et 20% de participation à la réalisation des projets d'investissements) sont dans l'ensemble remplis.
- Le traitement des dossiers atteste d'une relative qualité technique des propositions d'investissement, le taux de rejet pour complément d'information ne dépassant pas 5%.
- Les procédures paraissent maîtrisées par les collectivités et le suivi financier sur l'utilisation des ressources semble donner satisfaction aux partenaires qui ont la possibilité s'ils le souhaitent de cibler leur appui financier (secteur et/ou zone spécifiques).
- L'ANICT s'appuie sur des ressources humaines conséquentes (siège et antennes régionales) et bénéficie d'une assistance technique permanente (Union Européenne).

5.2. Points faibles

Dispositif ANICT

L'ANICT a programmé une évaluation de son dispositif au cours du 1^{er} semestre 2003. La mission a eu à constater les problèmes suivants :

- Le principal problème, soulevé par les « clients » du dispositif concerne la *contribution locale de 20% au financement des investissements*. D'abord, ce taux est ressenti comme une contrainte

importante pour les populations. Ensuite, l'uniformité de taux est sur le principe contestable à un double titre puisqu'elle met sur le même plan, d'une part les investissements productifs et les investissements à caractère social, d'autre part les communes riches et les communes pauvres. On peut noter, en outre, que l'apport demandé aux collectivités continue à varier pour un même investissement selon le dispositif utilisé : beaucoup de partenaires – y compris le PNUD/FENU ou le FNUAP – exigent un apport moins important des communautés (à hauteur de 10% du coût de l'investissement).

- Les *critères retenus dans l'attribution des droits de tirage* sont évidemment perfectibles. L'utilisation du critère de capacité de mobilisation de ressources locales – ce qui revient, en bonne logique financière, à proposer que les droits sont fonction de la capacité d'épargne – est souhaitable. Son application n'est toutefois pas si aisée compte tenu du degré de fiabilité des sources objectives de vérification (utilisation des rôles de la perception pour mesurer le niveau effectif de recouvrement des taxes locales). Ces critères ne tiennent pas compte par ailleurs de la pauvreté relative des populations/zones couvertes (hormis la dotation en équipements publics) mais il est vrai que, là encore, on se heurte à un problème de faiblesse des données statistiques.
- La *non-éligibilité de certains investissements* (cas des périmètres irrigués) représente un handicap important pour certaines régions en matière de sécurité alimentaire.
- Des problèmes sur le terrain sont constatés quant à la *qualité de certains ouvrages*, attestant de la nécessité de clarifier et systématiser les missions de contrôle des travaux.
- Un effort important d'*information* est encore nécessaire pour garantir une connaissance généralisée du dispositif et s'assurer que les différentes collectivités sont sur un même pied d'égalité.
- Certains partenaires au développement déjà rencontrés attendent une clarification sur les modes opératoires de l'ANICT, en particulier sur l'effectivité et la qualité du travail réalisé au niveau des agences régionales ou encore du système de suivi et évaluation qui doit être en mesure d'informer correctement sur l'utilisation précise des ressources, l'exécution des activités en cours et l'impact des investissements.
- La *mise à disposition des fonds* des bailleurs auprès de l'ANICT reste à améliorer (retards constatés liés notamment aux procédures).
- Le circuit de validation des propositions d'investissement doit être consolidé²¹.
- On notera enfin que le paiement des 3% de TDRL au profit de l'ANICT est une disposition finalement adoptée dans la pratique mais qui n'est pas inscrite dans la loi.

Planification des ressources

Deux questions sont posées à ce niveau :

- *Visibilité financière pour la planification communale*. Pour l'élaboration des PDC, les communes ne disposent pas des éléments financiers nécessaires pour élaborer une véritable programmation pluriannuelle. Elles peuvent prioriser les actions mais n'ont pas de visibilité sur les différentes ressources potentielles (par exemple sur les droits de tirage complémentaires attendus de la mobilisation de nouveaux apports de financement extérieur).
- *Harmonisation des approches des bailleurs de fonds*. L'existence même d'un fonds national d'investissement recueillant les apports de différents bailleurs de fonds – affectés ou non – constitue en soi une performance importante. La progression des financements confiés à l'ANICT confirme cette évolution positive. Certains partenaires continuent cependant à être réticents vis-à-vis de ce nouveau système national de financement des collectivités locales.

²¹ La mission a constaté sur le terrain certains cas de dossiers d'investissement non éligibles au financement de l'ANICT mais qui ont cependant franchi les étapes d'approbation au niveau du CLO et de l'antenne régionale ANICT.

Mobilisation des ressources intérieures en général

- Le contexte économique et l'importance de la pauvreté constituent un frein important à la décentralisation. Avec un PIB/tête inférieur à 300 US\$ et une croissance économique fragile, le pays continue à connaître d'immenses difficultés à financer son développement. Au niveau local, on ne dispose pas pour l'instant de données précises sur la pauvreté monétaire. L'indicateur composite utilisé pour l'analyse de la pauvreté dans le CSLP témoigne cependant du caractère prédominant de la pauvreté même si celle-ci aurait diminué ces dernières années passant de 71,6% en 1996 à 69,0% en 1998 et 64,2% en 1999. L'incidence de la pauvreté est bien plus élevée en milieu rural (71%) – c'est-à-dire dans les zones d'implantation des nouvelles communes – qu'en milieu urbain (31%).
- L'engagement de l'Etat dans le dispositif d'appui financier aux collectivités (3 milliards pour l'ANICT) doit être relativisé puisqu'il ne représente que 10% des financements mobilisés et qu'il est pour partie constitué de ressources inscrites antérieurement au titre de la Dotation de fonctionnement des collectivités territoriales. Quant à la dotation de l'Etat au profit des collectivités territoriales, elle n'a pratiquement pas évolué depuis 1999 (hors ponction réalisée pour financer l'ANICT). L'augmentation de la dotation intervenue en 2002 reste limitée (+3,7%) et ne concerne que les niveaux Régions (Assemblées régionales) et Cercles (Conseils de cercle).

Mobilisation des ressources locales en particulier

- Les ressources des collectivités territoriales ont été définies par la loi mais celles-ci ne sont pas disponibles compte tenu du retard enregistré dans le transfert des compétences et ressources.
- Une partie importante de la population ne paye pas les impôts, l'« incivisme fiscal » touchant d'ailleurs beaucoup plus les communautés urbaines que les communautés rurales, pourtant globalement plus pauvres. La décentralisation a eu, dans ce domaine, des résultats contrastés. Si dans certains cas (zone du PACR-T par exemple), l'appui aux communes s'est traduit par un accroissement des recettes fiscales, il semble qu'en général on ait plutôt constaté un phénomène inverse²². Au moins trois facteurs ont joué ici. D'abord, les ressources propres des collectivités territoriales (droits de marché, gares routières, occupation du domaine public,...) « rentrent » difficilement faute de moyens et de compétences. Ensuite, le fait que ce soient les communes et non plus l'Etat qui aient la charge de collecter les recettes a semble-t-il fortement réduit le facteur coercitif sur les contribuables. Enfin, la pression sur les revenus agricoles (conditions climatiques peu favorables) depuis trois ans ne facilite certainement pas le recouvrement.
- La connaissance des possibilités effectives de captation de ressources par le biais de la fiscalité et des redevances liées à la fourniture des services publics de proximité reste très limitée. De même, rares sont les collectivités qui ont réfléchi en profondeur sur une stratégie locale de mobilisation de ressources susceptible d'améliorer l'assiette, le volume des émissions et les taux de recouvrement.

6. Autres facteurs

Le système de représentation

Le système de représentation démocratique présente plusieurs points forts : élections libres et transparentes, présence d'élus sur l'ensemble de la chaîne (communes, cercles, régions, HCC), nombreuses campagnes d'information et de sensibilisation sur la décentralisation engagées par la MDRI, processus participatifs conduits dans le cadre de la planification communale.

²² Pour 2000, le taux de recouvrement de la TDRL serait de l'ordre de 66%. On ne dispose pas de données plus récentes (l'exploitation des comptes de gestion des communes de l'exercice 2001 n'a pas encore débuté). Dans les communes visitées, on constate généralement un fléchissement des recettes de fiscalité locale entre 2000 et 2002.

Les élus sont bien sûr légitimes mais leur capacité à représenter les intérêts des populations est limitée par plusieurs facteurs. D'abord, la participation aux élections locales n'est pas très élevée (autour de 33%). Il convient toutefois de relativiser ce chiffre, qui dépasse d'abord assez nettement le taux enregistré pour les élections législatives (25% au 2^e tour), et peut s'expliquer, entre autres, par un analphabétisme encore important, par le système d'inscription automatique sur les listes électorales et la qualité de la tenue de ces listes (inscriptions multiples). Dans certaines régions (Nord du Mali), les taux atteignent 60 à 70%.

Il est clair également que d'importants efforts doivent encore être faits pour créer une véritable culture de démocratie locale. Les comportements des élus et le fonctionnement des conseils communaux ne favorisent pas toujours un véritable échange avec les populations. C'est ainsi que les maires et les conseillers municipaux sont souvent perçus par les populations comme des fonctionnaires et non pas comme des élus qui ont des devoirs d'information et des obligations de résultats. Il a été noté que, dans diverses localités, les populations, une fois passées les élections locales, ont continué à rester éloignées du processus de décision publique tandis que bon nombre d'élus ne cherchent pas à établir un lien régulier avec les administrés. L'accès des élus à certains avantages peut aussi être mal interprété, facilitant la poussée de l'incivisme fiscal.

La pauvreté

Si la pauvreté dite monétaire constitue – via ses effets sur la mobilisation des ressources - un frein au développement local, la pauvreté humaine – exprimée entre autres par l'analphabétisme - est une contrainte évidente pour l'appropriation des actions de développement par les communautés et pour une prise en charge efficace de la mission d'élus²³. Le dénuement et le niveau d'éducation rendent plus difficiles une participation forte et l'expression d'un comportement justement revendicatif vis-à-vis des élus. D'autres éléments de stratification sociale viennent également complexifier la relation entre responsables de collectivités et administrés. Ces contraintes doivent être toutefois relativisées. L'existence de très nombreux acteurs de terrain – associations/ONG mais aussi privés - et les relations avec la diaspora entretiennent un dynamisme certain dans les zones rurales et favorisent les ouvertures et les contre-pouvoirs. D'autre part, les initiatives conduites ces dernières années en vue de développer différentes structures villageoises telles que les comités de gestion, montrent qu'un engagement responsabilisé dans l'action (gestion des écoles, des postes de santé,...) favorise une forte demande sociale.

Les élections

L'entrée en période électorale depuis pratiquement l'année 2000 semble avoir joué un rôle important dans le ralentissement constaté au niveau de la mise en œuvre de la réforme de la décentralisation et qui s'est traduit notamment par la mise en veilleuse des principaux dossiers (révision du Code des Collectivités, décrets sur le transfert des compétences,...).

La place des femmes

Les pesanteurs socio-culturelles expliquent pour une large part le rôle limité des femmes dans le processus de décentralisation. Les statistiques ne permettent pas d'apprécier la part des femmes dans les listes électorales et leur taux de participation aux élections, notamment communales. En revanche, la très faible représentation des femmes au sein des collectivités locales est attestée : les femmes représentent respectivement 13,4% et 15,7% des élus pour les communes urbaines et rurales et l'on recense seulement 5 maires femmes sur un total de 704 (0,7%)²⁴. Cette situation est d'autant plus préjudiciable que les femmes, en zones rurales surtout, occupent un rôle particulièrement actif dans les initiatives de base qu'il s'agisse d'activités génératrices de revenus ou d'activités à caractère social.

²³ On estime à environ 80%, la proportion des élus locaux analphabètes (Prodoc ACODEP).

²⁴ On compte seulement 13 femmes députées à l'Assemblée Nationale (moins de 9% du total) (13 femmes sur 147 députés) et es: en recul par rapport à la législature précédente.

IV. LES CONTRIBUTIONS DU PNUD A L'EFFET

Comme pour le reste de l'analyse, les contributions du PNUD seront appréhendées ici en limitant le champ de l'évaluation aux projets et activités directement liés à la mise en œuvre de la politique de décentralisation.

Même en travaillant sur un champ d'analyse circonscrit, l'évaluation de la contribution du PNUD est rendue difficile par le fait que les références à l'effet dans l'intervention du PNUD et les cadres logiques qui servent à apprécier les changements et les contributions, ont été introduits progressivement au cours de la période 1998-2002. Ainsi, (i) il n'existe pas de situation de référence sur laquelle on puisse s'appuyer – en particulier en termes d'indicateurs – pour apprécier le progrès et la contribution de l'intervention du PNUD au regard de l'effet ; (ii) les stratégies des projets n'ont pas été formulées par rapport aux effets du Cadre de Résultats Stratégiques ; (iii) un même projet peut se référer à plusieurs effets.

On abordera ici successivement :

- la stratégie initiale du PNUD, telle qu'elle ressort du Cadre de Coopération et sa concrétisation à travers la formulation et la mise en œuvre des cinq projets que l'on peut rattacher à l'effet 3 ;
- le champ d'intervention géographique, les financements mobilisés et les produits quantifiables ;
- les appuis au pilotage stratégique et à la coordination des aides ;
- les appuis au processus de planification décentralisée ;
- les appuis au renforcement des capacités des organisations ;
- les appuis à la mobilisation des ressources locales.

On se reportera à l'annexe 6 pour des précisions concernant l'état de réalisation et l'analyse sommaire des principaux produits réalisés par les cinq projets étudiés et à l'annexe 8 pour une analyse des problèmes rencontrés dans l'évaluation de la contribution du PNUD à l'effet 3.

1. Stratégies du PNUD et des projets liés à l'effet 3

1.1. Stratégie du PNUD et contraintes de mise en œuvre

Le PNUD n'a pas pu formulé au départ une stratégie relativement à l'effet 3 pour les raisons déjà indiquées. En partant du Cadre de Coopération et des informations collectées, on peut cependant mettre en évidence l'approche souhaitée par le Bureau au démarrage du Programme, laquelle a conduit à la formulation successive des cinq projets étudiés.

Cette approche repose sur les principales options stratégiques suivantes :

- promouvoir la gouvernance locale en appuyant mettant en œuvre, à travers des projets de terrain, les méthodes d'intervention du FENU déjà développées ailleurs et fondées en particulier sur le renforcement des capacités des communes et des communautés de base d'une part, la mise en place de fonds de développement local et une stratégie de mobilisation des ressources locales ;
- coupler les actions de lutte contre la pauvreté et les actions d'appui à la décentralisation ;
- développer une articulation entre les interventions d'amont et d'aval qui consiste à conseiller le gouvernement sur la politique de décentralisation en s'appuyant sur l'expérience capitalisée sur le terrain dans les différents domaines concernés (planification, mobilisation de ressources, mise en œuvre d'actions de lutte contre la pauvreté,...) ;
- appuyer le pilotage stratégique et la coordination des aides dans le domaine de la gouvernance, avec en perspective la préparation d'une Table Ronde des bailleurs de fonds sur la décentralisation.

Cette stratégie était en phase avec les orientations du gouvernement et pouvait s'appuyer sur :

- une relation de collaboration très rapprochée entre le bureau du PNUD et la Mission de Décentralisation ;
- un positionnement important également sur la stratégie de lutte contre la pauvreté, à travers l'Observatoire du DHD/LCP créé en 1997 et l'accompagnement de la formulation de la SNLP ;
- les acquis des projets du cycle précédent dans le domaine de l'appui aux initiatives locales et de la lutte contre la pauvreté ;
- un partenariat consolidé entre le PNUD et le FENU.

Ces orientations initiales rencontreront dans leur opérationnalisation une série de contraintes qui se conjugueront pour limiter la cohérence et l'impact de l'intervention du PNUD dans le domaine de la décentralisation :

- des contraintes nationales d'abord, avec la disparition de la MDRI, interlocuteur privilégié du PNUD, et l'éloignement du MATCL des questions stratégiques ;
- des contraintes liées au PNUD en tant qu'organisation, avec la réduction drastique des ressources (baisse de 30% du CIP, passant de 60,4 à 42,5 millions de US\$) et l'application par la suite des nouvelles directives concernant le recentrage des stratégies de bureau, le changement de la plupart des outils de référence (adoption du système GAR/RBM) et, surtout, le « reprofilage » ;
- des contraintes spécifiques au PNUD-Mali, avec une difficulté à assurer une synergie entre les projets liés à la décentralisation et une bonne circulation de l'information entre les intervenants.

1.2. Les stratégies des projets liés à l'effet 3

Cinq projets du Programme de pays 1998-2002 sont directement liés à l'effet 3. Exécutés dans le cadre d'accord signés entre avril 1999 (PRECAGED, PACR-T) et juin 2001 (ACODEP), ils ont une durée variant de 3 à 5 ans. En principe, tous ces projets seront donc encore en activité en 2003 et au moins trois d'entre eux le seront en 2004 (le PARCAD qui doit être clôturé sous peu est en fait relayé par le Programme VNU d'appui à la décentralisation).

Encadré – Données de base sur les principaux projets liés à l'effet 3 :

Données des budgets initiaux

Projets	Accord	Durée	Gestion	Ag. natio.	Ag. coop.	Coût total	(en US\$)		
							PNUD (a)	Gouver.	Autres (b)
PRECAGED	01/04/99	4 ans		SG/MEF	UNOPS	3.118.530	3.118.530	30 MFCFA	-
PACR-T	01/04/99	5 ans		MEPI (c)	UNOPS	8.018.500	631.500	137.000	7.250.000
PARCAD	28/08/00	3 ans	NEX	MATCL	DAES	704.250	704.250	72.250	-
ACODEP	08/06/01	3 ans		DNAMR/MDR	-	3.457.050	800.000	380.000	2.277.050
PACR-M	24/07/00	5 ans		MATCL	-	12.100.572	1.200.000	2.400.000	8.500.572
					Total	27.398.902			

(a) Pour le PACR-M, seulement 500.000 US\$ sur les 1.200.000 US\$ sont assurés à la signature du Prodoc contribution 2000-2002), le reste des fonds étant à confirmer en 2002 en fonction de la situation générale des ressources.

(b) Les contributions « Autres » comprennent :

- pour le PACR-T : FENU (6.123.000 US\$), PAM (715.000 US\$) et communautés locales (412.000 US\$).
- pour ACODEP : Union Européenne (111.666 US\$) et autres partenaires (2.165.384 US\$; financement à rechercher)
- pour le PACR-M : FENU (6.000.572 US\$) et Communes/région de Mopti (2.500.000 US\$).

Ces projets relèvent de trois départements différents :

- Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales, pour le PARCAD, le PACR-M et le PACR-T (au début rattaché, au niveau régional, à la Direction Régionale du Plan et de la Statistique de Tombouctou) ;
- Ministère de l'Economie et des Finances, pour le PRECAGED ;
- Ministère du Développement Rural et de l'Environnement, pour le projet ACODEP.

Leur exécution, réalisée généralement suivant la modalité d'exécution nationale, est appuyée dans trois cas par une agence coopérante (DAES pour le PARCAD, UNOPS pour le PRECAGED et le PACR-T).

On peut classer ces projets suivant plusieurs critères :

- deux projets « régionalisés » (PACR-T et PACR-M), ciblés chacun sur une région spécifique (respectivement les régions de Tombouctou et de Mopti) dont l'ensemble des produits peuvent être rattachés à l'effet 3 ;
- un projet régionalisé (ACODEP), dont le ciblage géographique est plus large (les trois régions de Kayes, Koulikoro et Sikasso) et dont une partie des produits seulement sont directement liés à l'effet 3 ;
- un projet (PARCAD) également ciblé géographiquement (régions de Tombouctou et Mopti), dont tous les produits sont liés à l'effet 3 mais, pour certains, d'envergure nationale ;
- un projet d'envergure nationale (PRECAGED) mais qui comprend cependant des activités dans certaines zones précises (commune IV Bamako, 8 cercles-test dans 8 régions, 2 communes-test dans 8 cercles) et n'est lié à l'effet 3 que par certaines composantes.

Si certains ont vu dans ce cadre de départ le reflet d'une diversité d'approches, la mission considère qu'il s'agissait d'un cadre initial de programmation qui aurait gagné à être simplifié, surtout au regard des ressources mobilisées et des difficultés qu'il y a à établir des collaborations soutenues entre différentes unités de projets. Cette relative complexité est confirmée par l'examen successif des stratégies de ces projets.

Pour disposer d'une vision d'ensemble et apprécier la cohérence de la contribution du PNUD, on présentera rapidement ci-dessous les stratégies de ces projets. Seuls les objectifs/produits liés à l'effet 3 seront étudiés dans le cadre de projets (ACODEP, PRECAGED) qui concourent à plusieurs effets. Le tableau 1 résume la grille de résultats pour les cinq projets.

Le PRECAGED

Le Programme de renforcement des capacités nationales pour une gestion stratégique du développement (PRECAGED) repose sur trois axes d'intervention : (i) Gestion stratégique, (ii) Planification décentralisation et aménagement du territoire, (iii) Formation.

Le document de projet témoigne d'une préparation de qualité et d'une cohérence globale de l'approche. Intervenant à la suite d'une longue lignée de projets d'appui centrés sur les fonctions de planification et de gestion de l'économie, le programme traduit une adaptation à la nouvelle donne de la décentralisation dans la suite du Séminaire national de Ségou sur le renouveau de la planification (1997). En consacrant un volet spécifique du projet à la planification décentralisée et à l'aménagement du territoire, le programme répond à la double nécessité (i) d'intégrer la décision publique des nouvelles collectivités locales dans un cadre stratégique plus global de développement de l'espace national, (ii) de développer en amont la réflexion sur les outils de planification décentralisée et sur leur articulation avec les instruments de planification/programmation centrale, en particulier le CSLP et les cadres de programmation sectorielle (PRODESS, PRODEC,...).

Bien qu'il ne soit pas lié spécifiquement à la décentralisation, le volet formation du PRECAGED présente également un intérêt pour l'effet 3. L'élaboration d'un plan national d'actions prioritaires pour le renforcement des capacités peut en effet être une réponse aux besoins considérables de

formation aux différents échelons (régions, cercles, communes). Un tel plan peut également favoriser des formations conjointes entre agents des services déconcentrés et des collectivités territoriales et servir d'instrument d'accompagnement d'un programme global de déconcentration des administrations publiques.

La stratégie de ce programme a posé toutefois deux problèmes :

- D'abord, de tels projets comportent toujours certains risques liés à la multiplicité des partenaires institutionnels envisagés (cela s'est d'ailleurs vérifié pour les activités liées à la coordination de l'aide ou encore pour celles portant sur l'aménagement du territoire).
- Ensuite, pour ce qui concerne le volet planification décentralisée, le programme a prévu l'élaboration de différents produits (plans de développement ou schémas de développement et d'aménagement) sans proposer les moyens pour le suivi de leur utilisation et leur durabilité. Cette question s'est posée d'autant plus que les outils (commune IV de Bamako et cercles-tests) ont été testés dans des zones où il n'existe pas de capacités locales d'intervention du PNUD à travers d'autres projets.

Tableau 1 : Résultats attendus des projets liés à l'effet 3 *

Projets	Résultats	Zones d'intervention
PRECAGED	<ul style="list-style-type: none"> Des structures de planification adaptées à la politique de décentralisation mises en place dans les régions, cercles et communes tests. Des documents de planification régionale et d'aménagement du territoire finalisés et approuvés. Des schémas de développement et d'aménagement élaborés au niveau des cercles et communes test. Des instruments de cohérence entre les différents niveaux de planification élaborés et opérationnels. Des outils de planification cartographique au niveau commune reproduits et diffusés. Un plan de formation réaliste élaboré à l'issue d'un processus de concertation des bénéficiaires et de consultation avec les partenaires au développement. Les bénéficiaires du plan de formation sont formés. 	<ul style="list-style-type: none"> Envergure nationale. Actions « régionalisées » : Commune IV/Bamako, 8 cercles-test, 5 communes par cercle-test.
PARCAD	<ul style="list-style-type: none"> Les acteurs de la décentralisation dans les communes, les cercles et les régions de Mopti et Tombouctou sont informés et formés sur leur rôle, leurs droits et devoirs dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de la gestion des ressources naturelles. 	<ul style="list-style-type: none"> Région de Mopti Région de Tombouctou
ACODEP	<ul style="list-style-type: none"> Les plans d'actions de lutte contre la pauvreté sont élaborés et mis en œuvre dans 131 communes. Une capacité de planification locale et de gestion est développée dans 246 communes. 	<ul style="list-style-type: none"> Région de Koulikoro, avec ciblage sur les cercles de Kangaba et Dioila Région de Kayes, avec ciblage sur le cercle de Kita Région de Sikasso avec ciblage sur le cercle Bougouni
PACR-M	<ul style="list-style-type: none"> Des mécanismes et procédures transparents et participatifs de planification et de programmation du développement local sont introduits et rendus opérationnels Les communes et l'ensemble des cercles ont accès à des ressources financières internes et externes et les gèrent de manière appropriée. Les capacités locales en matière de mise en œuvre et de suivi-évaluation d'actions de développement sont renforcées Des initiatives durables de promotion des systèmes d'utilisation/gestion des ressources naturelles renouvelables, planifiées de manière participative au niveau des CT sont gérées par les communautés villageoises 	<ul style="list-style-type: none"> Région de Mopti (107 communes rurales et urbaines, non comprise l'ancienne C.U de Mopti)
PACR-T	<ul style="list-style-type: none"> Une stratégie décentralisée de concertation, planification, programmation participative et de financement est établie. Les capacités locales en matière de prise en charge des initiatives de développement sont renforcées. Les conditions d'accès des populations aux infrastructures et services sociaux et économiques sont améliorées. Un système d'information et de communication est mis en œuvre. 	<ul style="list-style-type: none"> Région de Tombouctou, avec ciblage sur 3 cercles de Tombouctou, Diré et Gourma-Rharous (27 communes)

* en ne retenant que les produits liés à l'effet 3

Le PACR-T

Le Projet d'Appui aux Communes Rurales de Tombouctou (PACR-T) a été mis en place dans une zone où le PNUD et le FENU sont intervenus depuis les années 80. Il s'agissait en fait de reprendre engagement dont la mise en œuvre avait été rendue difficile dans les années 90. Ce projet vise l'amélioration des conditions de vie des populations rurales de la zone, à travers principalement (i) l'élaboration d'une stratégie décentralisée (concertation, planification, programmation participative, mobilisation de ressources), (ii) le renforcement des capacités locales de planification et gestion du développement, (iii) et l'amélioration, par une politique locale d'investissement public, de l'accès des populations aux services et infrastructures sociales et économiques.

L'action du projet a été circonscrite au niveau de trois cercles (Tombouctou, Diré et Gourma-Rharous), les deux autres cercles de la région de Mopti bénéficiant d'un appui dans le cadre du Projet d'Appui au Développement Local (PADL), cofinancé par l'AFD et le Conseil Régional de Rhône-Alpes. Il s'agit d'une région faiblement intégrée à l'économie nationale et dont la grande pauvreté a été aggravée au fil des crises écologiques (fortes sécheresses de 1973, 1984, 1997-98), économiques et politiques (rébellion des années 1990-95).

La stratégie du projet peut être caractérisée ainsi :

- L'action est ciblée sur la promotion de la gouvernance locale et la mobilisation des ressources pour les investissements locaux ;
- La sphère des bénéficiaires est élargie à pratiquement l'ensemble des acteurs locaux : autorités administratives locales et services déconcentrés, élus et personnels des communes, élus des Conseils de Cercle, populations rurales, groupements d'éleveurs, ONG et autres prestataires locaux ;
- Le projet repose sur une approche participative qui vise à impliquer et responsabiliser les populations rurales dans les actions de gestion des ressources naturelles de leur territoire, d'intensification pastorale et agricole et de diversification des activités rémunératrices ;
- Le projet entend favoriser le partenariat entre les services techniques déconcentrés de l'Etat, les ONG et les communautés de base pour la planification et l'exécution des actions ;
- Enfin, le projet a intégré un volet d'information et de communication qui vise d'une part à mieux analyser les résultats obtenus et améliorer en conséquence l'efficacité des actions, d'autre part à capitaliser sur les acquis et diffuser les « bonnes pratiques » vérifiées dans le cadre du projet.

De manière générale, le projet présente une stratégie structurée, inspirée de l'approche développée par le FENU alliant sur le plan local des objectifs de gouvernance et de développement économique et social. Mis en place au moment même des élections locales, le projet saura par la suite évoluer en s'intégrant aux nouveaux dispositifs qui seront créés pour l'appui technique (DNCT/CCN/CCC) et financier (ANICT) aux collectivités locales.

Le PACR-M

Le Projet d'Appui aux Communes Rurales de Mopti (PACR-M) comporte d'importantes similitudes avec le PACR-T. On y retrouve l'accent mis sur (i) la pratique de la bonne gouvernance locale, (ii) la participation de l'ensemble des acteurs (communautés villageoises notamment) aux affaires communales, (iii) l'application du principe de subsidiarité, (iv) le renforcement des capacités pour la mobilisation des ressources locales, comme indicateur de l'efficacité des Communes.

Sa formulation plus tardive lui a permis de mettre un accent plus prononcé sur les questions de renforcement de capacités des élus et de gouvernance locale et d'être plus en phase avec les dispositifs chargés d'opérationnaliser la décentralisation. Le projet se distingue principalement par :

- une capacité financière nettement plus forte : avec un budget actuel de 12,6 millions de US\$, le PACR-M constitue de loin le plus important en termes de ressources parmi les cinq opérations rattachées à l'effet 3 ;
- un engagement important du gouvernement malien (2,4 millions de US\$) comme des communes de la région de Mopti (2,5 millions de US\$) ;
- une couverture exhaustive – à la différence du PACR-T - de la région d'intervention ;
- une inscription totale dans le nouveau dispositif national d'appui aux collectivités : le PACR-M va être l'occasion pour le FENU d'être parmi les premiers apporteurs de ressources extérieures au niveau de l'ANICT.

Le PARCAD et le PVNU

Le Projet d'Appui au Renforcement des Capacités vise, à travers des activités de formation à renforcer les capacités des acteurs de la décentralisation (élus, représentants de la société civile et administrations déconcentrées) dans les régions, cercles et communes.

La stratégie est bâtie autour d'un triple ciblage : en termes de produits (activités centrées sur la formation), de secteurs (thématisques de formation ciblées sur trois secteurs : éducation, santé et gestion des ressources naturelles) et de zonage d'intervention (deux régions de Tombouctou et de Mopti). En complément des actions de formation, le projet comporte un dernier volet lié au renforcement de la mobilisation et de la coordination autour du processus de décentralisation (suivi de la Table Ronde...), de la stratégie de communication et du renforcement spécifique des capacités du MATCL).

Si toutes ces thématiques d'intervention sont justifiées, la réponse donnée par le document de projet n'est pas toujours lisible. Le cadre logique initial présente des déficiences et son concept prioritaire – renforcer les capacités des acteurs de la décentralisation par la mise en place, sous la supervision du MATCL, de modules de formations sectorielles et ce dans une zone limitée à deux régions – peut paraître inapproprié tant dans la limitation qu'il donne aux interventions de formation que dans le choix des arrangements institutionnels. Par ailleurs, les synergies avec les deux programmes PACR-T et PACR-M – qui motivent le choix de la zone d'intervention du PARCAD –, n'ont été nulle part explicitées.

La mobilisation d'un financement pour un Programme VNU d'appui à la décentralisation a été l'occasion d'engager une reformulation du projet. En fait, le PARCAD, handicapé entre autres par cette situation d'incertitude sur le devenir du projet et l'absence de coordonnateur a poursuivi une activité jusqu'à la fin 2002 avec des résultats limités à la production de 4 modules de formation (Bonne gouvernance, Santé, Education et Gestion des ressources naturelles) et la réalisation de trois ateliers.

Le document du Programme VNU dont la préparation a débuté début 2001 n'a finalement été signé qu'en août 2002 et son démarrage effectif est intervenu en janvier 2003 avec une durée prévue de 30 mois. Ce programme a repris à son compte une partie des apports en personnel du PARCAD, lequel devrait être prochainement clôturé. La difficulté désormais tient dans une remise à plat du document du Programme VNU qui apparaît à de nombreux égards obsolète. Il apparaît surtout comme un bloc d'apports (20 volontaires, formation, équipement) qui ne dispose pas d'une véritable stratégie. Oscillant entre un appui aux structures nationales et un appui aux projets du PNUD, le PVNU risque, s'il est appliqué comme prévu de conduire à une multiplication des centres de responsabilité, laquelle ne favorisera certainement pas les synergies entre projets et l'efficacité globale de l'intervention du PNUD.

Le projet ACODEP

Le projet ACODEP est en fait la seconde phase d'un projet mis en œuvre par le Ministère du Développement Rural au cours de la période 1993-1997 et qui était fondé sur les principes du

développement rural intégré et de l'approche participative. La nouvelle phase maintient sensiblement les mêmes objectifs : renforcement des capacités de gestion et de planification des collectivités décentralisées et des organisations de la société civile; insertion socio-économique des couches pauvres et défavorisées (par la formation professionnelle des jeunes ruraux et l'accès au crédit des femmes); renforcement institutionnel des partenaires relais de terrain (ONG et relais paysans – NEP).

La seconde phase se traduit par trois altérations essentielles. D'abord, le projet prend en compte la nouvelle donne communale en appuyant la formation des élus (maires, adjoints, conseillers municipaux). Ensuite, il propose de renforcer la planification à la base avec l'élaboration de nouveaux plans (plans de développement villageois désormais dénommés plans d'action de lutte contre la pauvreté). Enfin, le projet continue à intervenir sur les trois régions d'intervention de la première phase (Kayes, Koulikoro et Sikasso) mais il entend désormais toucher l'ensemble des 246 communes, rurales et urbaines, de ces régions (et 3.848 villages) et non plus sur les 131 communes et 345 villages de la première phase.

Le projet ACODEP, qui n'a effectivement démarré qu'en avril 2001, présente, par rapport au nouveau cadre de programmation du PNUD, l'inconvénient d'être relié à plusieurs effets. Seuls les deux premiers volets sont à rattacher à l'effet 3 (et pris en compte dans l'évaluation). Il s'agit (i) de l'appui à 131 communes dans l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'action de lutte contre la pauvreté, (ii) et du développement de capacités de gestion et de planification dans 246 communes.

Le projet, pour les deux volets qui nous concernent, présente les caractéristiques suivantes :

- Il lie explicitement le renforcement des capacités de gestion et de planification des collectivités décentralisées avec la lutte contre la pauvreté. Si le principe est intéressant, il se traduit dans la pratique par l'appui à l'élaboration des plans de développement communaux (PDESC) en suivant l'approche générale. Les plans d'action de lutte contre la pauvreté n'ont pas de « statut » et leur élaboration n'a démarré qu'en 2002, suivant de près l'adoption des PDESC. S'il est certain que l'exercice de planification communale ne doit pas se cantonner à un simple catalogue de projets d'équipements collectifs et prendre les autres dimensions locales de la lutte contre la pauvreté, il semble important aussi d'éviter de multiplier des processus, reproduisant au niveau local une saturation déjà constatée par le passé au niveau des services centraux de l'Etat.
- Le projet se démarque des autres projets « régionalisés » par son ancrage institutionnel (Ministère du Développement Rural).
- Le projet n'intervient pas dans l'appui financier aux communes.
- Les ambitions du projet se traduisent par un besoin de financement - non couvert au démarrage du projet - important (2,2 millions de US\$ sur les 3,5 millions du budget global du projet). Ce besoin de financement qui ne concerne pas a priori les deux volets liés à l'effet 3 a été partiellement couvert par recours aux fonds PPTE.

2. Champ d'intervention géographique, financements et produits quantifiables

2.1. Champ d'intervention géographique

A première vue, les cinq projets liés à l'effet 3 concernent pratiquement toutes les régions du pays, y compris le district de Bamako. La prise en compte de la nature des interventions et des zones précises d'activité amènent à nuancer cette première impression.

La région de Mopti est certainement la plus « investie ». Le PACR-M touche en effet l'ensemble des collectivités territoriales de la région (107 communes rurales et le cercle de Mopti) à l'exception de l'ancienne commune urbaine de Mopti. Le PARCAD a également commencé à y intervenir (formations à Mopti et Djenné). Enfin, le PRECAGED a préparé un Schéma d'Aménagement et de

Développement de Cercle-SADC (circonscription de Koro) et élaboration aujourd’hui un schéma d’aménagement et de développement au niveau de deux communes-test.

Dans la région de Tombouctou, le PNUD dispose également d’un « projet pivot » (PACR-T). Ce dernier est toutefois ciblé sur trois cercles – Tombouctou (5 CR), Diré (13 CR) et Gourma-Rharous (9 CR) – soit un total de 27 communes rurales. Le PARCAD et le PRECAGED sont intervenus de la même manière que pour la région de Mopti : actions de formation au niveau de la région et élaboration d’un SADC pour le cercle de Tombouctou.

Pour la région de Koulikoro, le projet ACODEP intervient avec un ciblage sur les cercles de Kangaba (9 CR) et de Dioïla (23 CR). Toutefois, le projet a choisi une commune d’un autre cercle (Kita) pour tester le nouvel instrument de programmation qu’il propose (plan d’action de lutte contre la pauvreté, commune de Séféo ouest). Quant au PRECAGED, il a opté pour un quatrième cercle (Nara) pour l’élaboration de SADC.

Dans la région de Kayes, ACODEP vise en principe l’ensemble des communes. En fait, il est plus spécifiquement ciblé sur le cercle de Kita (33 communes). Quant au PRECAGED, son appui (préparation d’un SADC) a concerné le cercle de Kayes.

Dans la région de Sikasso, le projet ACODEP intervient ici au niveau du seul cercle de Bougouni (26 communes) et le PRECAGED sur celui de Niono (SADC).

Les autres régions n’ont fait l’objet d’activités qu’à travers les « opérations-pilotes » engagées par le PRECAGED. Il s’agit d’une part des Schémas d’Aménagement et de Développement des deux cercles de Ansongo (région de Gao) et de Kidal, d’autre part de l’élaboration du Plan de développement triennal et du plan d’action annuel de la commune IV dans le district de Bamako.

Certes, le champ de l’activité d’ACODEP spécifiquement lié à l’effet 3 et financé par le PNUD a été limité. On peut également considérer que les opérations soutenues par le PRECAGED revêtent un caractère particulier (opérations-pilotes). Quoiqu’il en soit, le champ géographique de ces cinq projets reste à l’évidence trop dispersée compte tenu des ressources dont dispose le PNUD et de la valeur ajoutée que l’on peut attendre d’une telle dissémination des actions localisées. On constate également que la synergie n’a pas été recherchée.

2.2. Financements mobilisés

Tous financements confondus, les cinq projets concernés par l’évaluation représentent 27,4 millions de US\$ (hors Programme VNU). La contribution propre au PNUD se limite à un quart de ce montant (6,5 millions de US\$, y compris financement de 700.000 US\$ restant à mobiliser sur le prochain programme en faveur du PACR-M). L’apport du FENU dépasse les 12 millions de US\$.

Au vu du dernier bilan de la CCN (janvier 2003), le FENU/PNUD, avec un total de 652 millions de FCFA, représente 10% des ressources totales mises à disposition de la DNCT/CCN pour le financement du dispositif d’appui technique aux collectivités territoriales.

Une estimation de la contribution du PNUD suivant une approche « coût du résultat » - c’est-à-dire intégrant l’ensemble des coûts, directs et indirects, contribuant à la réalisation de celui-ci - a été tentée en annexe 7.

2.3. Produits quantifiables

Les principaux produits liés à l’effet 3 obtenus par les cinq projets ciblés par l’évaluation ont été regroupés par « nature » dans le tableau 2. Certains indicateurs sont susceptibles d’avoir encore évolué (nombre de formations et de plans couverts). Ils permettent d’établir un bilan

Tableau 2 : Présentation « consolidée » des principaux produits quantifiables des 5 projets liés à l'Effet 3

Type de produit	Spécification du produit	Projet concerné
Structures de gestion locale du développement	<ul style="list-style-type: none"> mise en place de 442 comités de planification à la base (CPB), de 27 commissions communales de développement (CCD), et d'une Commission Inter-Communale (CIC) 	PACR-T
Instruments de planification	<ul style="list-style-type: none"> réalisation de schémas d'aménagement et de développement dans 8 cercles tests élaboration d'un plan de développement communal dans une commune urbaine (commune IV- District de Bamako) élaboration de 105 plans de développement (sur 107 communes rurales de la région de Mopti) élaboration de 37 plans de développement communal élaboration d'un plan d'action communal de lutte contre la pauvreté (test) 	PRECAGED
Outils méthodologiques	<ul style="list-style-type: none"> élaboration de 8 manuels destinés aux collectivités territoriales concernant (i) la planification du développement communal, (ii) l'administration communale, (iii) l'élaboration du budget communal, (iv) la planification du développement des cercles/régions, (v) la maîtrise d'ouvrage communale, (vi) la police judiciaire dans la commune, (vii) la police administrative dans la commune, (viii) l'état civil (en préparation), (ix) la stratégie de mobilisation des ressources locales (en chantier). Une méthodologie pour l'élaboration des SADC Un document de leçons méthodologiques sur l'expérience de la planification en commune IV Une étude sur la mise en cohérence des différents niveaux de planification 	PACR-M
Mobilisation de ressources en faveur des collectivités locales	<ul style="list-style-type: none"> appui financier aux communes pour la mise en place d'infrastructures et équipements communaux (pour plus de 500 millions de FCFA) appui financier aux communes 	PACR-T
Information et formation	<ul style="list-style-type: none"> production d'environ 160 émissions radios et télévision, préparation des PDEC, informations sur le dispositif d'appui national aux collectivités,... formation de formateurs en administration communale (100) formation d'élus (1.338 dont 56 femmes) formation de secrétaires généraux (107) formation d'animateurs villageois (1.075 dont 45 femmes) aux outils de planification formation d'agents (109 agents : personnel communal, receveurs/percepteurs et agents de tutelle) formation de plus de 90 % des élus et agents communaux en pratique de bonne gouvernance formation de 4.461 membres des communautés (à travers les CPB) et de 1.202 femmes en décentralisation activités de communication en direction des citoyens et réflexion engagée sur l'intercommunalité 	PACR-M
	<ul style="list-style-type: none"> formation d'élus (462) à l'élaboration de plan de développement communal formation de 38 agents SLACAER et ONG à l'app. aux communes et à l'élaboration de plans d'action de lutte contre la pauvreté formation de 24 agents et partenaires des centres de conseil communal 	PACR-T
		ACODEP

3. Appui au pilotage stratégique et à la coordination des aides dans le domaine de la décentralisation

Le PNUD et le FENU ont collaboré de manière étroite avec la MDRI, conceptrice de la politique de décentralisation. Ils ont aidé, par leur expertise et la diffusion de leurs acquis (notamment en matière de Fonds de Développement Local et de gouvernance locale) à la réflexion sur les dispositifs d'appui technique et financier qui constituent aujourd'hui les bases du programme national d'appui aux collectivités territoriales. Les échanges soutenus, réalisés notamment dans le cadre de la préparation du PACR-Tombouctou, sont également venus renforcer cet apport substantiel du PNUD/FENU. Il semble que les relations étroites – peut-être plus individuelles qu'institutionnelles – qui ont existé et qui continuent à exister entre le PNUD (bureau et équipes de projets) et les structures nationales de pilotage de la décentralisation (MDRI puis MATCL) ont joué un grand rôle.

L'importance du rôle moteur du PNUD dans la définition des instruments de mise en œuvre de la décentralisation, évoquée par plusieurs interlocuteurs, n'est toutefois pas aisément mesurable. Il faut noter également que d'autres partenaires, en particulier l'Union Européenne, se sont engagés dans ce domaine, y compris au niveau de la conception des mécanismes et instruments d'appui technique au point que le PNUD ne dispose pas – ou plus – d'un positionnement particulier par rapport aux autres partenaires et peut, en l'état actuel, difficilement revendiquer une place de conseiller privilégié en matière de politique de décentralisation.

L'investissement du PNUD en matière d'appui-conseil auprès des différentes structures centrales intervenant dans le pilotage de la décentralisation (et de l'aménagement du territoire) est resté très limité alors que des besoins importants continuent à exister sans être couverts, notamment au niveau de la DNCT. Ce point a été souligné d'ailleurs par l'évaluation à mi-parcours du Programme 1998-2002 qui concluait que la principale faiblesse du programme était son manque d'ambition dans le domaine de la décentralisation : « Après avoir joué un rôle clé pendant plusieurs années au sein de la MDRI, le PNUD s'est replié en ce domaine vers les activités en aval. » Aujourd'hui, d'autres partenaires se sont positionnés sur plusieurs domaines de l'appui-conseil : coopération allemande pour la politique de formation, coopération française pour formuler des propositions visant à articuler déconcentration et décentralisation, Union Européenne pour l'appui-conseil et le suivi-évaluation du dispositif d'appui financier.

Les interventions spécifiques du bureau en matière de conseil stratégique sur les questions de décentralisation et de développement local (*actions soft*) sont difficiles à mettre en évidence.

Enfin, dans le domaine de la coordination des aides, aucun résultat tangible n'a été obtenu. La Table Ronde des partenaires sur la décentralisation ne s'est pas tenue et le secteur a témoigné d'une grande difficulté, à partir de 2000, à assurer un dialogue régulier Gouvernement - partenaires au développement sur la politique de décentralisation. De même que les questions stratégiques ont été reléguées au second plan, la mise en place des deux dispositifs d'appui technique et financier aux collectivités locales occupant toutes les énergies. Sur ce plan, il est évidemment difficile d'apprécier si une action plus vigoureuse de sensibilisation de la part du Bureau du PNUD aurait conduit le gouvernement à être plus vigilant sur les mécanismes de coordination des aides et sur le besoin d'inscrire les actions des deux dispositifs dans un cadre stratégique.

4. Appui au processus de planification décentralisée

Le PNUD a apporté une contribution significative à la mise au point et à l'opérationnalisation d'instruments et mécanismes destinés à permettre une planification à la fois décentralisée et participative. Les appuis dans ce domaine ont porté simultanément sur la conduite de diagnostics et d'études générales sur le système de planification, la production de guides méthodologiques, la formation et l'élaboration de plans de développement à des niveaux divers (communes, urbaines et rurales, cercles, régions).

Points forts

- Le PNUD a d'abord appuyé la réflexion en amont sur la réforme du système de planification et la mise en cohérence des différents instruments. Devant la multiplication des plans des communes, cercles et régions, et au vu de l'absence d'un cadre permettant d'articuler les processus de planifications décentralisées et sectorielles, le PNUD a appuyé le gouvernement par le financement d'une étude sur la mise en cohérence des différents niveaux de planification (PRECAGED, février 2002). Le PNUD a également cherché à inscrire son appui à la planification décentralisée dans une perspective de réforme globale du système de planification. C'est ainsi qu'il a, toujours dans le cadre du PRECAGED, produit un diagnostic sur les ressources humaines des structures de planification et gestion du développement (octobre 2000) et publié une

étude sur la restructuration du système de planification et de gestion du développement, validée en mai 2002.

- Pratiquement tous les projets liés à l'effet 3 ont proposé divers manuels ou documents méthodologiques. Pour les projets « régionalisés » (PACR-T, PACR-M, ACODEP) les guides sont généralement liés aux modules de formation – en particulier sur les plans de développement communaux – exécutés au bénéfice des élus et des autres acteurs locaux. Le PRECAGED a de son côté élaboré un guide méthodologique pour l'élaboration des Schémas d'aménagement et de développement des cercles et produit un document tirant les leçons méthodologiques de l'exercice de planification communale réalisé dans la commune IV du District de Bamako.
- Le PRECAGED, qui revendique le label d'expérience pilote pour ses appuis opérationnels dans ce domaine, est intervenu à trois niveaux : (i) élaboration d'un Programme de Développement Communal triennal et d'un Plan d'actions annuel pour la Commune IV du District de Bamako ; (ii) préparation d'Avant-projets de Schémas d'Aménagement et de développement de huit cercles-test (un cercle par test) ; (iii) préparation (en cours) de Schémas tests d'Aménagement et de développement pour les communes (limités actuellement à 2 communes pour les 8 cercles-test).
- Les projets PACR-T, PACR-M et ACODEP ont appuyé directement l'élaboration d'une fraction importante des plans de développement communaux. De manière générale, ils se sont fondés sur des processus participatifs afin d'assurer une réelle appropriation des plans par les populations. Le PACR-T en particulier a fortement mis l'accent sur la participation des communautés villageoises (Comités de Planification à la Base) et amélioré le processus d'arbitrage (liste d'investissements prioritaires par village limitée à cinq projets). Le projet ACODEP a, de son côté, cherché à mieux intégrer la problématique de la lutte contre la pauvreté dans le travail de planification locale en proposant la préparation de plans d'actions de lutte contre la pauvreté.

Points faibles

- Les efforts conduits en amont autour de la réforme du système de planification n'ont pas donné lieu jusqu'à présent à des décisions. L'étude sur la mise en cohérence des niveaux de planification n'a été examinée que par un groupe limité aux cadres de quelques services centraux (DNCT, MAT, DNP). Quant à la réforme de la planification, il est dommage que le travail, parti d'une analyse fonctionnelle, débouche sur des propositions réduites à un simple schéma « structures/missions » sans développer l'essentiel, c'est-à-dire le partage des tâches et les échanges d'information autour de chaque fonction.
- S'agissant des outils méthodologiques, on doit souligner le gaspillage des ressources du PNUD généré par la conduite de travaux parallèles sur des sujets identiques. Une circulation minimale de l'information entre les projets et une meilleure gestion par le bureau de sa « plus-value méthodologique » auraient permis d'éviter les redondances constatées à la faveur du cloisonnement des projets.
- L'opération des SDAC pose divers problèmes. Le niveau retenu pour la planification spatiale est contestable pour différentes raisons : coût pour une couverture intégrale des cercles, absence de données statistiques à ce niveau, etc. Par ailleurs, les cercles retenus ont été presque systématiquement choisis en dehors des zones d'intervention des projets « régionalisés » du PNUD, empêchant ainsi toute synergie possible entre la préparation des SDAC et l'élaboration des PDESC. Les SDAC ne semblent pas enfin avoir été des outils très mobilisateurs car leur intérêt opérationnel n'a pas été perçu clairement. Aucun partenariat financier n'a d'ailleurs pu être réalisé dans ce domaine et la mission a noté que les représentants des bailleurs de fonds ne connaissent pas généralement ces schémas.
- La contribution du projet ACODEP à la planification locale est restée assez limitée jusqu'à présent en raison (i) des retards enregistrés dans le démarrage du projet puis dans la mise en œuvre des activités liées à la planification, (ii) des difficultés rencontrées dans la concrétisation des financements complémentaires prévus. Par ailleurs, la mission s'interroge sur le bien-fondé de l'introduction d'un nouvel instrument de planification au niveau des communes.

Ces plans d'action de lutte contre la pauvreté (un seul plan-test a été préparé jusqu'à présent) ne font pas partie des outils de planification décentralisée de référence de la DNCT/CCN et leur statut au regard des PDESC n'est pas clair. Plutôt qu'introduire un nouvel outil, il serait préférable de revoir le contenu des plans de développement communautés afin, entre autres, de mieux prendre en compte la dimension lutte contre la pauvreté dans les priorités locales de développement.

- De manière générale, les projets du PNUD n'ont pas pu éviter certains des écueils déjà mentionnés :
 - le coût du processus participatif : le processus participatif coûte cher (coût élevé des nombreuses rencontres et missions de sensibilisation dans les villages) et les ressources sont insuffisantes pour supporter ces activités ;
 - la maîtrise de la démarche : la maîtrise de la démarche de planification par les animateurs villageois reste faible ;
 - le contenu des programmes : les responsables s'obstinent à proposer des micro-projets en dehors de la portée financière des communes ;
 - la qualité du suivi : les projets n'ont pas encore créé les conditions d'un suivi participatif de l'exécution des plans de développement.
 - l'impact des investissements : les projets ont appuyé le financement et la réalisation de nombreux équipements collectifs mais leur impact n'a pas été mesuré a posteriori.
- L'appui à la maîtrise d'ouvrage, à travers les CCC, représente encore un domaine où les capacités sont très fragiles. Par ailleurs, les fonctions de contrôle et de suivi ne sont pas toujours dissociées. Enfin, dans certaines régions, l'intervention se heurte à l'absence d'entreprises locales (le PACR-T est ainsi obligé de former des assistants à la maîtrise d'ouvrage pour la préparation des dossiers d'appel d'offres et le suivi des chantiers).

5. Appui au renforcement des capacités des organisations

Points forts

- Le tableau atteste du niveau soutenu des actions réalisées en faveur de la formation des acteurs de la décentralisation.
- Les formations ont touché l'ensemble des thématiques prioritaires (élaboration des PDESC, préparation et gestion du budget, maîtrise d'ouvrage, gestion de proximité, alphabétisation,...) et les projets ont développé, pour chacun des modules de formation, des supports généralement de qualité.
- La formation est un élément commun aux cinq projets.
- Les formations réalisées ont cherché à toucher tous les acteurs de la décentralisation sans exclusive, même si une pondération, variable selon les projets, a été introduite. Introduire données consolidées.
- Le PNUD a contribué significativement à la constitution de noyaux durables de formateurs (vivier de formateurs du PACR-M par exemple) et favorisé le recours aux compétences spécifiques de chaque région.

Points faibles

- La formation n'a pas donné lieu à une stratégie commune aux différents projets du PNUD :
- Le Plan de formation (2001-2003) élaboré par le PRECAGED (plan de formation des structures de planification et de gestion du développement au sein de l'administration et dans les collectivités décentralisées n'a pas servi sur ce plan de cadre fédérateur. La mise en œuvre de ce plan, sorti en mai 2001, s'est heurté à deux problèmes (liés) : une approche participative limitée dans la conception du plan, et l'absence de financements mobilisés. Le lien entre les priorités de

formation et les priorités de la décentralisation n'ont par ailleurs pas été suffisamment mis en évidence.

- Les projets du PNUD n'ont pas pu échappé aux contraintes évoquées plus haut (cf. p. 19).
- Le PARCAD, pour des raisons liées à la fois à une stratégie mal précisée et à un démarrage très lent, a jusqu'ici complètement échoué dans sa mission.

6. Appui à la mobilisation des ressources locales

Points forts

- Les projets, par le biais des contributions du PNUD et surtout du FENU, ont apporté un appui en capital non négligeable. Pour le PACR-M, le fonds d'investissement alloué au FICT est de 4,6 millions de US\$ (budget FENU) auquel il convient d'ajouter les ressources mobilisées pour le FAGEL (financement du Luxembourg de 500.000 US\$).
- En choisissant de confier l'ensemble des ressources destinées au financement des investissements locaux à l'ANICT, le PACR-M a contribué à créer une image de marque positive de cette agence. Le fait que le PACR-T se base désormais sur ce même dispositif va dans le même sens.
- A l'instar d'autres projets, les actions de formation, l'encadrement des tâches de budgétisation et une collaboration dans l'ensemble satisfaisante entre les communes et les services déconcentrés du Trésor ont pu conduire à un accroissement des recettes fiscales.
- Les projets « régionalisés » cherchent aujourd'hui à consolider les recettes locales en proposant d'élaborer des stratégies de mobilisation de ressources locales au niveau des communes.

Points faibles

- Un retard dans la mise à disposition des ressources du FENU a été constaté.
- L'effort sur la mobilisation de ressources ne donne pas, là encore, l'objet d'échanges susceptible de déboucher sur une approche partagée entre les différents projets.
- Dans bon nombre de communes d'intervention, les problèmes d'« incivisme fiscal » demeurent, voire sont exacerbés par les comportements de certains élus, mettant à profit leurs fonctions pour bénéficier d'avantages personnels et décourageant ainsi l'effort fiscal. D'autres difficultés sont constatées en raison du manque d'information des communes sur l'affectation du produit de certaines taxes perçues localement (patente par exemple) et du non versement de la part due aux communes. Ces problèmes ne sont toutefois pas spécifiques aux projets du PNUD.
- Le PNUD n'a pas eu d'impact significatif en ce qui concerne la mobilisation globale des financements extérieurs et le développement des partenariats financiers, exception faite du PACR-M au niveau local (cf. développements sur le partenariat).

V. LA STRATEGIE DE PARTENARIAT DU PNUD

Cette quatrième et dernière « catégorie d'analyse » de l'Evaluation d'Effet vise à évaluer comment les partenariats sont conçus, formés et mis en œuvre. Elle conduit à s'interroger sur les conditions dans lesquelles le PNUD travaille avec les autres acteurs, principalement les plus impliqués par l'effet.

1. Les principaux partenaires pour l'atteinte de l'effet 3

1.1. Les partenaires nationaux

Les principaux partenaires nationaux ont déjà été évoqués. Il s'agit pour l'essentiel du MATCL, du MEF, des principaux départements techniques concernés par le transfert de compétences et, évidemment, des collectivités territoriales elles-mêmes et de leurs représentants institutionnels (HCC) ou associatifs (AMM, ACCM). Il convient d'y ajouter les très nombreuses ONG nationales parmi lesquelles certaines ont développé un important savoir-faire en matière d'approche participative et d'appui au développement local.

1.2. Les partenaires au développement

La décentralisation représente un thème très mobilisateur et la plupart des partenaires appuient le développement d'une gestion plus participative du développement. Cet appui s'effectue soit à travers des projets spécifiques d'appui à la décentralisation, soit dans le cadre de projets sectoriels ou multisectoriels au sein desquels la promotion du rôle des collectivités locales et des communautés villageoises ou urbaines joue un rôle important. On compte une trentaine de projets relatifs à la décentralisation et plus d'une dizaine de partenaires au développement qui apportent leur soutien direct à la politique de décentralisation. Cette multiplicité des acteurs ne rend bien sûr pas aisée la coordination des apports et le suivi des activités et résultats.

Pour l'appui technique aux collectivités, six partenaires multilatéraux (Union Européenne et FENU) et bilatéraux (France, Pays-Bas, Suisse, Allemagne) ainsi que deux ONG (NEF et World Vision) sont engagés directement dans le financement du dispositif national (réseau des CCC) pour un budget dépassant 6 milliards de FCFA sur trois ans. Outre les unités de projets eux-mêmes, une douzaine d'ONG sont engagées dans le dispositif en qualité d'*opérateur* CCC principal ou associé. Les plus gros contributeurs en termes financiers sont l'Union Européenne ainsi que les coopérations bilatérales française (AFD et SCAC), allemande, néerlandaise et suisse. Les autres partenaires sont, outre le PNUD et le FENU, l'USAID, les coopérations canadienne et belge, l'UNICEF, le PAM.... Les ONG jouent un très grand rôle dans ce domaine, soit à travers un appui direct, soit dans le cadre des projets financés par les partenaires qui viennent d'être cités. Pour l'appui financier aux collectivités, un solide partenariat financier est en train de se mettre en place autour de l'ANICT. Plusieurs partenaires font ainsi déjà transiter leur assistance financière aux collectivités territoriales – ou une partie de celle-ci – par l'agence : Union Européenne, FENU, France (AFD), BAD, Allemagne (KfW) et Suisse.

D'autres bailleurs de fonds contribuent également de manière significative à l'atteinte de l'effet 3 du CRS mais leur assistance s'effectue suivant des modalités en marge du dispositif national d'appui aux collectivités territoriales. C'est le cas, par exemple, du PAIB et du PDUD de la Banque Mondiale ou du Programme Gouvernance de l'USAID.

Cette assistance des partenaires au développement (voir l'annexe 9 qui apporte des précisions sur les contributions respectives des partenaires) pose trois problèmes principaux dans le domaine de la décentralisation :

- *la cohérence des approches.* Les partenaires interviennent selon des approches et des outils différents et ils ne tiennent pas compte nécessairement des orientations et cadres d'action définis

par le Gouvernement malien. Dans certains cas, un même partenaire développe des modes d'intervention différenciés selon les projets/programmes. C'est, par exemple, le cas de la Banque Mondiale avec les projets PDUD (approche privilégiant le rôle des collectivités locales), le PAIB (approche privilégiant le financement direct de micro-réalisations d'opérateurs spécifiques : groupements de producteurs, ONG,...) et les appuis apportés dans le cadre du PRODESS et du PRODEC (approche verticale/sectorielle dont les dispositifs de mise en œuvre peuvent être contradictoires avec le nouveau schéma de responsabilités défini par les lois de la décentralisation). De même, l'Union Européenne, en même temps qu'il appuie les initiatives locales sous la responsabilité des communes (via l'ANICT), finance directement les initiatives villageoises — sans passer par ces mêmes communes — dans le cadre du Programme de Micro-réalisations.

- *les critères d'affectation des ressources.* Comme cela est souvent le cas dans les autres pays bénéficiaires d'APD, les partenaires au développement tendent à définir leurs projets suivant une logique de partage du territoire, avec un double effet pervers potentiel. D'abord, cette situation ne favorise pas la coordination des programmes et l'homogénéité des stratégies et des outils utilisés. Ensuite, elle interdit une logique de répartition maîtrisée des flux financiers entre les différentes régions, cercles et communes. L'un des objectifs de l'ANICT est de réconcilier les deux logiques d'une aide ciblée (bailleurs de fonds) et d'une allocation équitable des ressources aux collectivités territoriales.
- *les appuis aux programmes sectoriels.* La mise en place dans plusieurs secteurs (éducation, santé, transports, justice,...) de programmes sectoriels utilisés comme cadres d'unification de l'intervention des partenaires au développement, constitue à divers égards un progrès important en matière de coordination de l'aide extérieure. Ils tendent malheureusement à renforcer la position de certains responsables qui affichent une résistance évidente vis-à-vis du transfert des compétences des ministères techniques aux collectivités territoriales. Par ailleurs, ces programmes affichent des taux d'exécution très faibles, freinés par des procédures lourdes et des mécanismes encore très centralisés pour la passation des marchés, la mobilisation des fonds et la maîtrise d'ouvrage. Enfin, leur mise en œuvre repose sur des arrangements institutionnels qui sont en contradiction avec les dispositions légales de la décentralisation²⁵.

2. Les partenariats mise en œuvre par le PNUD autour de l'effet 3

Le bureau du PNUD-Mali a, au cours de cycle de programmation, développé de manière significative le partenariat. Ce partenariat a, entre autres, conduit à l'établissement, avec les autres agences des Nations Unies, du CCA et de l'UNDAF, ainsi qu'à la conclusion d'accords avec plusieurs donateurs bilatéraux : Norvège (gouvernance), Japon (tourisme), etc. S'agissant de l'effet 3, le PNUD a, dès le départ du cycle 1998-2002, insisté dans les documents de projets, sur la nécessité de proposer des stratégies de partenariat actives pour ces projets et d'assurer des synergies étroites entre ceux-ci. Certains partenariats financiers représentaient d'ailleurs implicitement une condition pour la réalisation de l'ensemble des activités programmées (cas du projet ACODEP).

2.1. Les partenariats avec les institutions nationales

Les premiers et principaux partenaires nationaux du PNUD ont été les institutions assurant la tutelle des projets et/ou soutenues directement dans le cadre de leurs activités. Trois départements ministériels ont ainsi été retenus : le Ministère du développement rural (tutelle du projet ACODEP), le Ministère du plan (tutelle du PRECAGED et, initialement, du PACR-T) et le MATCL (tutelle du PACR-M et du PARCAD). On constate que :

²⁵ C'est le cas, par exemple, avec le PRODESS : rôle central donné au cercle dans la planification au détriment des communes, fixation des seuils de passation des marchés favorisant une gestion centralisée des marchés et ne respectant pas le principe de libre administration des collectivités et de leur rôle dans la maîtrise d'ouvrage, etc.

- Le MDR entretient une relation assez lâche avec le projet ACODEP et l'on ne peut parler d'un partenariat actif.
- Le PRECAGED et son institution de tutelle ont mis en œuvre une collaboration plus active. La plupart des activités ont un rapport étroit avec les fonctions dévolues à ce département. Les problèmes viennent de ce que certaines des prérogatives de la Direction Nationale du Plan ont été transférées ou sont exercées de manière partagée (voire concurrente) par d'autres structures : Cellule CSLP pour l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté, Mission d'Aménagement du Territoire pour la politique du même nom, DNCT pour certains volets de la planification décentralisée. La collaboration entre le PRECAGED et le MATCL est très réduite.
- Le MATCL assure désormais la tutelle nationale de trois projets : le PACR-T, le PACR-M et le PARCAD²⁶.

Le partenariat le plus significatif est celui qui lie trois de ces projets avec le dispositif national d'appui technique aux collectivités territoriales. Il se traduit par un véritable engagement contractuel pour une période et des objectifs clairement définis (cahier des charges des CCC). Ainsi, le PACR-T intervient, dans la région de Tombouctou, en qualité de Centre de Conseil Communal dans les deux cercles de Diré et de Tombouctou (convention signée en novembre 2000 pour une durée de 3 ans). Le PACR-M intervient pour sa part dans la région de Mopti, comme CCC sur les cercles de Ténenkou et Youwarou. Enfin, le projet ACODEP est partenaire du dispositif dans la région de Koulikoro, en qualité de CCC sur le cercle de Kangaba (convention signée en avril 2001 pour une durée de 3 ans).

Outre la contractualisation relative aux deux cercles de Ténenkou et Youwarou, le PACR-M, qui intervient sur l'ensemble de la région de Mopti, a conclu des protocoles d'accord de financement avec la quasi-totalité des opérateurs CCC, excepté le CCC de Koro (animé par World Vision et dont une partie du financement provient de l'Union Européenne) : NEF (à Douentza et Mopti), World Vision (à Koro), AFVP (à Bandiagara et Djenné), Care (à Bankass). Il semble que le PACR-M soit également reconnu comme un véritable partenaire technique tant par le Haut Commissariat, que par les collectivités locales rencontrées. Enfin, le PNUD et le FENU, à travers le PACR-M, ont récemment renforcé leur partenariat avec la DNCT en signant, en septembre 2002, une convention relative au suivi-évaluation des appuis techniques aux collectivités territoriales de la région de Mopti (mise en place d'un Chargé de suivi régional).

Les autres projets semblent plus en retrait. Le partenariat qui a été mentionné dans les entretiens correspond en fait plus à des collaborations plus ou moins ponctuelles réalisées dans le cadre de contrats de sous-traitance :

- pour le PARCAD : collaboration avec la CCN pour la reproduction des supports de formation et avec la DENAPLA pour la confection de cassettes audio pour les bénéficiaires des formations qui ne savent ni lire ni écrire (hors effet 3) ;
- pour l'ACODEP : collaboration avec l'ONG nationale CEPROCIDE et les bureaux d'études AM CDR (Kita) et ECOFOR (Bamako) pour l'élaboration des plans d'action de lutte contre la pauvreté ;
- pour le PRECAGED : collaboration avec l'ONG nationale Mali 2001 pour la planification décentralisée. Le partenariat envisagé avec la MAT (qui a intégré le Comité de pilotage du projet) n'a, depuis la création de la mission, donné lieu à aucune action concrète hormis la tenue d'une réunion de travail (2000) et l'échange de documents.

²⁶ Le PACR-T a été initialement exécuté sous la tutelle du Ministère du Plan. Son ancrage institutionnel a changé en cours de route, le MATCL assurant la tutelle au niveau national tandis que la Direction Régionale du Plan et de la Statistique (DRPS) de Tombouctou est restée, au niveau régional, le référent gouvernemental (le comité de pilotage régional est présidé par le Haut Commissaire). Quant au PACR-M, on constate que la Cellule de Coordination du Projet, qui devait être rattachée à la DRPS, a pris son ancrage, dans la pratique, au niveau du Haut Commissariat, ce qui répond mieux à une orientation régionalisée du projet..

2.2. Les partenariats avec les bailleurs de fonds bi et multilatéraux

Le PACR-M repose sur un partenariat financier qui a été clairement défini au départ (bouclage du schéma de financement), ce qui lui permet d'être le plus gros projet - en termes de montant - lié à l'effet 3. La contribution du PNUD (1.200.000 US\$) ne représente ainsi que 9,5% du coût total. Outre le FENU, qui apporte pratiquement la moitié des ressources du projet, le schéma de financement du projet intègre des contributions nationales significatives : respectivement 2,4 millions du gouvernement (19% du total) et 2,5 millions des communes de la région de Mopti (20%). Un financement complémentaire du Luxembourg (500.000 US\$) est venu s'ajouter par la suite pour soutenir les activités liés à l'environnement (FAGEL).

L'ACODEP a bénéficié d'un apport (116.000 US\$) de l'Union Européenne mais il n'a pas réussi en revanche, malgré diverses démarches engagées notamment auprès de l'USAID et de la Belgique, à mobiliser les financements extérieurs nécessaires pour le bouclage du financement. Le projet a débuté avec un schéma de financement non bouclé : sur le budget total du projet (3,46 millions de US\$), près des deux tiers (2,2 millions) relevaient en effet d'autres partenaires pour lesquels aucune garantie de financement n'existe. Une partie du *gap* de financement a été couvert par des ressources PPTE²⁷.

Un partenariat a été conclu entre le FENU, la SNV et le PDM-Cotonou pour la réalisation de l'audit de la DNCT. Aucune suite n'a été donnée après réalisation de l'étude.

Le PRECAGED (concernant toujours les actions liées à l'effet 3) n'a pas réussi à mobiliser les ressources nécessaires pour les schémas d'aménagement et de développement des cercles et des communes. Le seul partenariat dans ce domaine a été réalisé avec la GTZ dans le cadre de la préparation du plan de développement de la Commune IV et de la capitalisation de cette expérience. Notons que la GTZ, à travers son Projet Conseil Appui au Ministère de l'Economie et des Finances, a également collaboré avec le PNUD pour co-organiser et co-financer l'atelier de validation de l'étude sur la restructuration du système de planification et gestion du développement.

2.3. Les partenariats entre projets

Ces partenariats sont très peu développés. Il a déjà été souligné que les différents projets du PNUD travaillant sur la décentralisation n'entretiennent aucune collaboration organisée. Même les échanges d'information sont très réduits, ce qui non seulement empêche un enrichissement mutuel (capitalisation des expériences) mais se traduit de surcroît par certains gaspillages de ressources (production d'outils méthodologiques, de supports de formation,...).

3. Pertinence et efficacité des partenariats constitués

L'efficacité de la stratégie de partenariat varie beaucoup d'un projet à l'autre, voire d'un volet à un autre. Divers facteurs interviennent ici : qualité technique des supports sur lesquels on entend construire le partenariat, réseau de relations, capacités individuelles de conviction, intérêt spécifique des partenaires contactés pour le domaine de partenariat, etc.

Le partenariat est devenu pour le PNUD à la fois une nouvelle façon de travailler et un moyen incontournable pour garantir l'efficacité de ses actions (masse financière critique) et leur lisibilité. Les cinq projets liés à l'effet 3 ont affiché une certaine ambition dans ce domaine mais les résultats sont globalement mitigés :

- Au-delà de l'alliance PNUD/FENU, plusieurs partenariats financiers ont été réalisés. Ceux-ci sont surtout le fait du PACR-M qui bénéficie d'une surface financière bien plus importante que les autres projets et d'un positionnement marqué dans le dispositif d'appui technique aux collectivités

²⁷ 240 millions de FCFA pour 2001 et 432 millions pour 2002.

(couverture intégrale des communes rurales de la région). Les résultats des autres projets dans ce domaine sont très réduits (partenariat avec la GTZ et le SNV).

- Les recherches de financements complémentaires auprès des autres partenaires n'ont pas donné de résultats tangibles (ACODEP, volet 2/PRECAGED). D'après les entretiens avec les partenaires, il semble que, pour au moins une partie d'entre eux, (i) les produits proposés au financement (par exemple les schémas d'aménagement des cercles) ne sont pas prioritaires, (ii) les partenaires, non associés dès le départ à la conception du produit, ne sont pas enclins à servir de simple caisse de financement.
- Le partenariat technique le plus significatif a été réalisé dans le cadre du dispositif d'appui technique aux collectivités territoriales. Le PNUD y occupe une place relativement similaire à celle d'autres partenaires et on ne peut dire qu'il a ouvert la voie dans ce domaine.
- Aucun partenariat n'a été mis en place au niveau « macro » alors que des opportunités fortes existent à cet égard autour d'initiatives telles que la conception et mise en œuvre d'un plan stratégique pour la politique de décentralisation, l'institution d'un cadre de concertation sur cette dernière ou encore la création d'un dispositif de capitalisation sur les expériences.
- La construction des partenariats souffre d'une politique d'information insuffisante : les entretiens avec les partenaires montrent que les projets du PNUD liés à l'effet 3 sont mal connus (objectifs, activités, équipes....). Le PNUD n'est d'ailleurs pas le seul responsable ; on note un cloisonnement général des activités des différents partenaires qui est lié à la fois au déficit d'un cadre national et régional d'échanges (surtout au niveau technique) et aux logiques propres des bailleurs de fonds, surtout préoccupés par leur stratégie propre et l'atteinte des objectifs – physiques et financiers - fixés pour leurs opérations.
- Les synergies annoncées entre les différents projets du PNUD (effet 3) ne se sont pas concrétisées. A l'exception du PACR-T et du PACR-M, conduits par le même tandem PNUD-FENU et qui se distinguent plus par leur zone d'implantation que par des objectifs et stratégies différents, les projets s'ignorent et aucun mécanisme ne permet jusqu'à présent de corriger cette situation.

VI. CONCLUSIONS

1. Sur les changements réalisés et les défis actuels de la décentralisation

Les progrès

Le chantier de la décentralisation n'a réellement débuté qu'en 1993 et sa mise en œuvre proprement dite a été amorcée il y a seulement quatre ans. Les avancées réalisées du point de vue de l'effet sont remarquables.

En premier lieu, toutes les structures prévues par la loi ont été installées et sont aujourd'hui opérationnelles : les trois échelons de collectivités territoriales, le Haut Conseil des Collectivités, les deux dispositifs (réseau CCN/CCC et ANICT) chargés respectivement de l'appui technique et financier aux collectivités territoriales, avec leurs différents relais territoriaux. Les populations ont été très fortement impliquées dans la mise en place des nouvelles collectivités, par le biais des élections locales d'abord, conduisant à mettre en place environ 10.000 élus, mais également en participant étroitement à la création même des nouvelles communes. Populations et nouveaux élus se sont ainsi appropriées un processus jugé aujourd'hui irréversible. Cette prise de conscience du sens de la réforme de décentralisation et de son application dans la conduite des actions de développement local et de lutte contre la pauvreté est certainement le changement majeur obtenu par rapport à l'Effet 3.

En second lieu, le gouvernement malien a conçu et réussi à opérationnaliser rapidement un cadre d'appui aux collectivités locales globalement complet et pertinent. Un encadrement technique national de qualité et un appui soutenu des principaux partenaires au développement – particulièrement de l'Union Européenne et de la France – ont permis d'engager les processus « créateurs » de participation. En parallèle, la mise en place de l'ANICT marque un tournant. D'abord parce qu'elle consacre le principe d'un dispositif pérenne, fondé sur une allocation budgétaire spécifique pour l'investissement des collectivités et dans lequel ces dernières sont largement représentées. Ensuite parce qu'un nombre de partenaires croissant adhère au dispositif, ce qui permet d'entrevoir à terme une gestion plus unifiée et équitable des ressources destinées au financement des différentes régions et localités.

Des plans de développement (PDESC) ont ainsi été élaborés pour la quasi-totalité des communes sur la base de multiples consultations tant au niveau des communautés de base (villages, fractions, quartiers) que des communes elles mêmes avec la tenue par exemple de forums inter-villageois pour l'arbitrage des choix à réaliser au niveau communal. Les autres collectivités (Conseils de Cercles et Assemblées Régionales) se sont également dotées de PDESC. Par ailleurs, toutes ces collectivités ont élaboré leurs premiers budgets en respectant généralement les procédures assurant l'implication des communautés (information, débat public,...). Elles se sont également déjà attelées à remplir leur mission de maîtrise d'ouvrage pour les premiers investissements (un millier de projets lancés en 2002) relevant de leurs responsabilités. De nombreuses formations ont été dispensées, dans le cadre du réseau CCN/CCC ou en dehors, et ont permis de créer les conditions d'une implication effective des acteurs locaux et une efficacité minimale dans l'action des collectivités.

Les limites

La limite essentielle du processus engagé est la lenteur avec laquelle est engagé le chantier du transfert de compétences, de ressources et de patrimoine. Du point de vue de l'effet 3, cette question est évidemment essentielle puisque c'est par la mise en œuvre effective de ces transferts que communautés et collectivités verront leur implication dans la gestion locale se développer. Il aura fallu

trois ans pour produire les décrets qui permettent de préciser les compétences transférées dans les trois secteurs prioritaires de la santé, de l'éducation et de l'hydraulique. Même pour ces secteurs, l'essentiel reste encore à faire, c'est-à-dire définir comment concrètement ces transferts vont s'opérer, selon quel calendrier, avec quelles ressources et suivant quelle mode de collaboration entre les collectivités locales et les services de l'Etat ?

On constate ainsi que, dans l'action gouvernementale, l'on s'est plus attaché à mettre en place divers dispositifs pour appuyer le démarrage des collectivités qu'à résoudre les questions portant sur le fondement même de la réforme. Plusieurs raisons peuvent être avancées :

- une volonté politique insuffisante et d'importantes résistances observées à l'égard de la décentralisation ;
- la longue période électorale qui a largement occupé les esprits et mobilisé singulièrement le Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales ;
- l'absence d'une véritable stratégie nationale de décentralisation et de déconcentration servant de cadre pour l'action en traçant des perspectives claires en termes de priorités, d'étapes, d'évolutions des collaborations entre les acteurs (Etat, collectivités territoriales et communautés) au niveau de chacun des secteurs ;
- le manque évident de ressources humaines et de moyens – en particulier au niveau de la Direction Nationale des Collectivités Territoriales - pour prendre en charge le nombre considérable d'actions à engager ;
- le changement de pilotage de la politique de décentralisation, passé d'une administration de mission rattachée à la Présidence de la République à une simple direction nationale qui doit, sans cesse, intervenir dans des dossiers à caractère intersectoriel.

D'autres limites existent. Certaines sont liées aux dispositifs d'appui et portent sur les outils et méthodes utilisées, par exemple pour la planification participative locale, les mécanismes de collaboration et de concertation entre les différents acteurs locaux, la mobilisation des recettes fiscales, la conduite des actions de formation, la capitalisation des expériences, etc. Toutes ces questions renvoient à la nécessité de corriger, au fur et à mesure, les imperfections observées au niveau des outils et pratiques utilisés afin d'en améliorer l'efficacité en termes de résultats et évoluer vers des systèmes plus durables de soutien aux collectivités territoriales et aux communautés.

Parmi ces autres limites, on notera :

- la relative dispersion des formations et un certain gaspillage de ressources lié en particulier à la production redondante de supports ; en tout état de cause, les besoins de renforcement de capacités des collectivités restent et demeureront immenses, surtout si l'on se place dans la double perspective du renouvellement des conseils élus (élections locales de 2004) et du transfert progressif des compétences aux collectivités ;
- les limites des plans de développement : Le rapport a précisé les défauts constatés tant dans le contenu des plans que dans l'effectivité de la participation populaire ou encore dans l'appropriation des plans par l'ensemble des élus ;
- les résultats mitigés obtenus dans le domaine de la mobilisation des ressources locales et de la lutte contre l'« incivisme » fiscal ;
- la faible implication des services techniques déconcentrés dans le démarrage des collectivités locales et l'absence de perspectives pour une pérennisation du dispositif d'appui technique ;
- l'implication insuffisante des femmes et la faible prise en compte, au sein des activités de conception et d'exécution, de la dimension genre : intégration des questions spécifiques aux femmes dans l'élaboration des plans de développement ou la conception des actions de formation, absence d'indicateurs de suivi sexo-spécifiques, etc ;

- la faiblesse des mécanismes de concertation et de coordination qui s'observe à différents niveaux. Celle-ci se constate d'abord entre le MATCL et d'autres structures gouvernementales (Réforme de l'Etat, Fonction publique, Aménagement du territoire, Gouvernance) oeuvrant également sur des réformes à caractère « transversal ». Cette faiblesse existe ensuite entre le MATCL et les principaux départements sectoriels alors qu'une concertation est ici prioritaire qu'il s'agisse de s'accorder sur la définition précise des compétences et ressources à transférer, sur l'articulation entre les actions de déconcentration et celles de décentralisation, ou encore de déterminer comment les nouvelles collectivités peuvent pratiquement collaborer avec les services techniques de l'Etat sur les questions de l'éducation, de la santé, de la fiscalité, etc. Enfin, on note un déficit de concertation entre le gouvernement et les partenaires depuis la mise en sommeil du « panel » de la décentralisation ;
- de façon générale, la faible articulation entre les activités conceptuelles et opérationnelles liées à la stratégie de lutte contre la pauvreté (CSLP) et celles conduites dans le cadre de la politique de décentralisation.

Les enjeux

Le premier enjeu porte sur le besoin de parer aux risques d'un désenchantement et d'une démotivation vis-à-vis d'une réforme qui n'aurait finalement pas répondu aux attentes. Le gouvernement doit démontrer son engagement en prenant rapidement les mesures nécessaires à une véritable relance de la politique de décentralisation et en accélérant en particulier le transfert effectif des compétences et ressources en donnant la priorité aux deux secteurs de l'éducation et de la santé.

Par ailleurs, il convient d'éviter de reproduire au niveau des nouvelles collectivités locales les schémas de mal gouvernance longtemps reproduits par l'Etat. A cet égard, il est essentiel de construire des mécanismes de contrôle des comptes des collectivités plus efficaces et transparents.

Plus fondamentalement, il convient de renforcer tant au niveau de la programmation (PDESC) que de l'action (collaboration communautés – collectivités locales – ONG/associations – services déconcentrés) le lien entre la décentralisation et la lutte contre la pauvreté. Derrière l'effet se trouve l'impact : le succès de la réforme doit se lire dans l'impact que ces différentes structures/outils auront sur la réduction de la pauvreté, l'amélioration de la qualité des prestations de services publics et des conditions de vie de manière générale et enfin la mise en place de dynamiques locales de croissance économique. A ce stade, la décentralisation n'a pas encore obtenu de résultats.

2. Sur la contribution du PNUD

Appréciation générale

La contribution du PNUD au processus de décentralisation a été dans l'ensemble positive, surtout si l'on tient compte des contraintes particulières qui ont largement pesé sur le cycle de programmation qui vient de s'achever (réduction de 30% des ressources, réforme de l'organisation, changement des procédures de gestion, audit et « reprofilage » du bureau,...).

Les principales limites par rapport au domaine circonscrit par l'évaluation concernent :

- le positionnement stratégique du Programme par rapport au thème de la décentralisation et le décalage prononcé de ce point de vue entre les intentions de départ et les actions effectivement mises en œuvre ;
- les résultats assez minces obtenus en matière d'appuis en amont : pilotage de la politique de décentralisation, coordination des aides, appui-conseil sur les méthodes et procédures d'intervention....) ;

- l'absence d'effets d'entraînement des quelques initiatives prises en vue de renforcer le rôle et les capacités de l'échelon régional de l'administration publique ;
- la persistance d'une dispersion géographique des actions qui n'apporte pas de plus value particulière, surtout au regard du mandat redéfini pour le PNUD ;
- l'absence de synergies entre les projets qui n'entretiennent pas de collaboration régulière alors qu'ils travaillent sur des thématiques identiques ou proches ;
- les performances limitées en termes de suivi « transversal » de ces différents projets de la part du Bureau du PNUD, se traduisant par l'absence de mécanismes d'échanges permettant d'améliorer les produits, d'ajuster stratégies d'intervention et approches méthodologiques et d'optimiser ainsi les ressources du PNUD ;
- la faible visibilité des actions du PNUD ;
- une perception de ce fait altérée de la part des autres partenaires de certains succès concrets obtenus – plus particulièrement sur les projets fonctionnant sur le tandem PNUD/FENU il est vrai – laquelle influe par ailleurs sur la possibilité de construction de partenariats ;
- l'absence d'harmonisation entre les indicateurs des projets et la circulation déficiente de l'information.

Contribution « en amont »

Le PNUD, s'il a joué à un moment un rôle moteur dans la définition de la politique de décentralisation, a perdu cette place privilégiée dans l'appui-conseil au gouvernement alors que d'importants besoins d'appui existent.

Il a certainement manqué de « proactivité » mais il a été également gêné dans ce domaine par la perte de dynamisme consécutive à la disparition de la Mission de Décentralisation (MDRI) et les différentes contraintes internes déjà soulignées.

Le PNUD a renoué dans ce domaine avec l'appui-conseil au MATCL en finançant l'audit de la Direction Nationale des Collectivités Territoriales (réalisé par la SNV et le PDM-Cotonou) mais il n'a pas capitalisé pour l'instant sur cette opération qui pourrait constituer une porte d'entrée pour définir avec la DNCT de nouvelles priorités de collaboration.

S'agissant des appuis apportés en amont à la planification décentralisée et à l'aménagement du territoire (dans le cadre du PRECAGED), on constate que l'utilisation d'un projet spécifique pour tester divers outils méthodologiques à partir du « centre » n'est pas une formule convaincante surtout si elle n'est pas relayée localement par des projets de terrain qui peuvent assurer alors le suivi qui est donné aux outils mis en place. Ce constat concerne aussi bien les Schémas d'Aménagement et de Développement des Cercles (SADC) que le Plan de Développement Communal de la commune IV de Bamako. Les SADC n'ont pas convaincu en tout cas les partenaires au développement qui auraient du appuyer financièrement l'extension de l'opération aux autres cercles. Sur le plan stratégique, il aurait été préférable de concentrer le test de ces outils sur les zones d'intervention des « projets de terrain » financés par le PNUD (PACRT, MACRM, ACODEP). Il aurait également été souhaitable de privilégier plutôt l'échelon de la région plutôt que celui du cercle pour des raisons liées d'une part aux prérogatives spécifiques en matière de développement économique et spatial accordées par les textes de la décentralisation aux régions, d'autre part aux informations statistiques disponibles.

Les résultats en matière de renforcement des capacités au niveau régional, notamment au niveau des Directions Régionales du Plan et de la Statistique, sont également mitigés.

Contribution « en aval »

De manière générale, les projets « régionalisés » sont conduits de manière très professionnelle et apparaissent bien plus mobilisateurs, notamment en termes de partenariat, que les autres. Leur impact est direct et tangible sur la participation des collectivités locales et des communautés. Leur apport a été particulièrement significatif dans l'appui à la préparation des plans de développement des communes, la formation des élus. Ces projets commencent aujourd'hui à enregistrer des résultats au niveau de la maîtrise d'ouvrage communale. Ces projets, surtout les deux opérations cofinancées par le PNUD et le FENU à Tombouctou et à Mopti, sont mieux connus des partenaires au développement.

Le PNUD, en partenariat étroit avec le FENU, a eu un rôle essentiel dans la conduite des premières actions d'opérationnalisation de la décentralisation sur ses zones principales d'intervention qui comprennent l'ensemble des cercles de la région de Mopti, trois cercles de la région de Tombouctou et le cercle de Kangaba de la région de Koulikoro. Il a contribué sur ces régions à animer le dispositif d'appui technique (Centres de Conseil Communal), établir des partenariats (autres projets, ONG, formateurs, certains services déconcentrés), élaborer les plans de développement (PDESC) et les premiers budgets des communes. Il a mis au point, à travers ces projets, divers supports de formation et guides méthodologiques.

Le PNUD a également apporté, à travers ces projets, une contribution significative sur le plan de la relation villages – communes dans un processus participatif de planification communale (voir par exemple l'expérience des Comités de Planification à la Base du PACRT) ainsi que sur la question de la mobilisation des ressources (sensibilisation des contribuables, établissement d'un lien entre les recettes fiscales mobilisées et les fonds alloués,...).

On regrettera que les analyses réalisées par les projets de terrain - les seuls à confronter quotidiennement les outils/méthodes avec la réalité locale - ne « remontent » pas suffisamment. Les propositions et changements proposés – par exemple sur l'évolution du concept de « paquet minimum de formation » à une pratique de formation-accompagnement auprès des élus – ne sont pas valorisés de manière à renforcer les activités de conceptualisation en amont et à être diffusées sur les autres zones d'intervention.

Certains produits ont été par ailleurs jugés contestables par la mission. C'est le cas des plans d'action de lutte contre la pauvreté initiés par le projet ACODEP. Ces derniers répondent certes à un besoin réel : celui de développer, dans le cadre de la planification locale, la concertation sur les questions de pauvreté et les solutions locales qui peuvent être mises en œuvre au niveau de l'espace communal (ou inter-communal). Cependant, les plans de développement viennent tout juste d'être achevés et l'on enregistre déjà la mission l'a constaté sur le terrain, certaines frustrations des populations par rapport aux attentes suscitées par la préparation des PDESC. Compte tenu des capacités de gestion locale très réduites, il apparaît plus opportun à court terme de se concentrer sur le plan de développement qui existe déjà en travaillant notamment sur la recherche des financements, l'accroissement des recettes fiscales, le renforcement des formations et la gestion des nouveaux équipements. Ceci n'empêche pas de travailler sur un outil de planification qui ne se limite pas, finalement, à une liste d'investissements prioritaires (voir recommandations).

La confirmation de la pertinence du choix de l'effet 3

Au regard du contexte, des besoins du pays et des résultats obtenus, le choix de l'effet 3 - participation des communautés et autorités locales à la planification et à la gestion du développement – dans le Cadre de Résultats Stratégiques 2000-2002 du PNUD était pertinent. Son inscription dans le CRS 2003-2007 est également justifié, et ce pour au moins quatre raisons :

- L'engagement en faveur de la décentralisation a été réaffirmé et le gouvernement a besoin, au stade actuel de la phase d'opérationnalisation, d'un renforcement des appuis en matière de

pilotage stratégique de la décentralisation. Le PNUD peut apporter une contribution importante à cet égard en renouant les liens de collaboration avec les structures de pilotage de la décentralisation/déconcentration et en s'appuyant sur des partenariats thématiques avec les principaux bailleurs de fonds présents au sein de ces institutions.

- Les besoins d'appui au niveau des collectivités locales demeurent immenses et seront amplifiés après les élections locales de 2004 qui conduiront au remplacement probable de nombreux élus.
- Des réponses restent à apporter au double problème de la coordination des appuis des partenaires au développement et du suivi et évaluation de la décentralisation, pour lequel le PNUD peut mettre en évidence un certain avantage comparatif.
- Le PNUD peut assez largement capitaliser sur les acquis reconnus par tous de ces projets de terrain (PACR/T, PACR/M, ACODEP) en consolidant son partenariat avec le FENU et en poursuivant une certaine spécialisation de ces interventions en aval.

VII. RECOMMANDATIONS

1. Recommandations aux acteurs et partenaires de la décentralisation

Elaborer une stratégie de moyen/long terme pour la politique de décentralisation

La formulation de cette stratégie répond au besoin d'inscrire les activités de réforme dans un cadre à la fois global et de moyen/long terme qui soit une référence à l'ensemble des acteurs. Cette stratégie doit préciser les objectifs et les différentes étapes pour les atteindre, hiérarchiser les actions et définir les responsabilités respectives des collectivités territoriales et de l'Etat dans leur mise en œuvre.

Sa formulation doit permettre de faire un bilan partagé des résultats actuels et de mettre en perspective les questions évoquées plus bas, en particulier : le transfert des compétences et la gestion locale des équipements publics, la pérennisation de l'appui technique aux collectivités, la consolidation de l'appui financier et de la mobilisation des ressources locales, la relance des campagnes d'information et de sensibilisation, ou encore la mise en cohérence des instruments de planification dans le cadre du CSLP.

Cette stratégie pourrait être préparée en 2003 par une équipe interministérielle (MATCL, Finances, Plan, Réforme de l'Etat, Fonction publique, principaux départements techniques) avec la participation des organisations représentatives des collectivités. Des groupes de travail thématiques, appuyés par une équipe légère d'assistance technique (expertises en place et consultants de court terme), pourraient être constitués en vue de préparer un atelier de formulation. Les principaux partenaires au développement seraient mobilisés pour apporter une contribution financière (consultation) et surtout technique (appui des conseillers résidents).

Prendre les mesures prioritaires garantissant une accélération du transfert des compétences

Le gouvernement doit affirmer aujourd'hui son engagement politique par les mesures suivantes :

- relancer les ministères sur les propositions d'échéanciers et mettre sur pied des plans d'action détaillés et réalistes pour le transfert des compétences et des ressources, en commençant par l'opérationnalisation des trois décrets adoptés en juin 2002 et en suivant le principe de progressivité retenu par la loi ;
- examiner les différents projets de textes ou de communication qui sont en souffrance (révision du Code des Collectivités, intercommunalité, statut des personnes des collectivités territoriales, résolution des conflits liés au découpage territorial,...) ;
- proposer des mesures complémentaires visant à garantir des conditions de travail et de rémunération satisfaisantes pour les agents des collectivités, en particulier des secrétaires généraux et régisseurs des communes ;
- proposer, pour les principaux secteurs, un premier train de mesures de redéploiement des agents de l'Etat afin d'assurer un meilleur soutien des services déconcentrés de l'Etat et en attendant une action de réforme plus globale de déconcentration des départements sectoriels ;
- mise en place, auprès du Premier Ministre, d'une structure interministérielle chargée de piloter les réflexions et d'assurer le suivi effectif des mesures prises dans le cadre du transfert des compétences.

Perfectionner et harmoniser les outils de planification

Il importe désormais de capitaliser sur les propositions de réforme du système de planification et les changements en cours : approche programme au niveau des secteurs, mise en place des PDESC des collectivités, réforme des procédures de coopération des partenaires au développement (recul de

l'approche projet au profit de laide budgétaire). Cette adaptation du système de planification pourrait s'effectuer selon les étapes suivantes :

- Proposition et mise en place d'un système de suivi participatif de la réalisation des plans des collectivités, en s'appuyant sur les DRPS et les chargés de suivi CCN recrutés au niveau des régions ;
- Adoption d'un cadre intégré de planification permettant de préciser le statut et les règles de mise en cohérence des programmations globales (DSRP), sectorielles (programmes sectoriels) et régionales/locales (PDESC des régions, cercles et communes) ;
- Etude sur la régionalisation du CSLP ;
- Evaluation de l'impact des investissements réalisés dans le cadre des PDESC adoptés en 2002 ;
- Révision des outils et méthodologie de préparation des PDESC et élaboration de plans de développement de 2^e génération avec pour principes : (i) une meilleure imprégnation de la problématique du financement, (ii) une valorisation du niveau régional pour la planification du développement local, (iii) des plans locaux (cercles/communes) qui ne se limitent pas au seul investissement public et mettent en évidence les actions prioritaires destinées à renforcer l'efficacité des services publics de proximité et celles ciblées sur la lutte contre la pauvreté ;
- Relance des activités d'aménagement du territoire.

Consolider le dispositif d'appui technique et promouvoir des solutions pérennes et autonomes pour répondre aux besoins d'assistance des collectivités territoriales

Les mesures concernent d'abord à court terme le renforcement des capacités de la CCN et des CCC avec une augmentation des effectifs de la CCN, la poursuite de la formation des agents des CCC, l'amélioration du circuit d'information CCN-CCC et la capitalisation par les échanges inter-CCC.

Une stratégie et des plans d'action pour la formation des acteurs de la décentralisation sont également à proposer. Les priorités concernent :

- la réduction des gaspillages de ressources constatés (multiplication d'outils/supports redondants, absence de coordination entre les actions financées par différents projets,...) conduisant à une harmonisation des manuels de procédures et des supports de formation ;
- le développement de nouveaux modules dans le cadre de plans de formation définis au niveau de chaque cercle et associant élus, agents des communes/cercles, agents des services déconcentrés et opérateurs prestataires de services d'appui aux collectivités ;
- la mise en place d'un système d'homologation par la DNCT des formations avant leur mise en œuvre et de contrôle de qualité des prestataires ;
- la consolidation des réseaux locaux de prestataires ;
- l'unification et une meilleure exploitation des systèmes d'évaluation de l'impact des formations.
- le développement des thématiques liées à la prestation des services publics de base.

Dans le cadre de la formulation de la stratégie globale de décentralisation, il importe enfin de réfléchir sur la proposition d'un dispositif pérenne d'appui aux collectivités compte tenu des besoins énormes qu'il reste à satisfaire, de la perspective prochaine de l'arrivée de nouveaux élus (2004) et du caractère transitoire du dispositif actuel des CCC. L'objectif serait d'évoluer vers un dispositif moins dépendant des projets, reposant sur un financement budgétaire et assis sur une forte implication des services techniques déconcentrés.

Renforcer la mobilisation des ressources financières pour les collectivités et optimiser leur utilisation

Une stratégie de mobilisation des ressources est à construire autour des éléments suivants :

- Amélioration du processus de planification décentralisée (prise en compte des questions de financement pendant la préparation des plans et non après) ;

- Ajustement des mécanismes d'allocation de ressources des grands programmes sectoriels (PRODESS, PRODEC,...) tenant compte des prérogatives des collectivités ;
- Révision des critères d'attribution des ressources financières aux collectivités (utilisation de systèmes de transferts conditionnels, projets éligibles, meilleure prise en compte des groupes vulnérables dont les femmes) et harmonisation des taux de contribution (ANICT, autres fonds/projets) ;
- Mise en place d'un dispositif plus efficace de recouvrement et renforcement des actions d'information et sensibilisation des populations et des élus sur la question ;
- Révision de la fiscalité locale ;
- Développement de l'intercommunalité pour renforcer la masse critique de ressources internes et rationaliser la demande de financement ;
- Mise en place d'un système d'information permettant une centralisation des données de fiscalité locale et une évaluation régulière des performances et de l'impact des systèmes locaux de recouvrement (fiscalité, redevances d'utilisation des services publics).

Développer les mécanismes de concertation et de suivi-évaluation

Les recommandations portent ici sur :

- l'institution d'une coordination régulière entre le gouvernement et les partenaires au développement (réactivation du panel) ;
- l'amélioration, au sein du MATCL, du système de suivi interne des projets sous tutelle ;
- la définition d'un cahier des charges précis pour la coordination des actions de développement au niveau des régions (Haut Commissaires) ;
- l'opérationnalisation du système d'information de la CCC/DNCT (base de données OISE) et l'établissement par étapes de tableaux de bord consolidés sur les indicateurs des deux dispositifs d'appui et des projets ;
- la création d'espaces/dispositif pour l'échange et la capitalisation des expériences de gouvernance locale, aux niveaux régional et national.

2. Recommandations au PNUD

Le choix de l'effet 3 dans le CRS 2003-2007 est pleinement justifié. Les recommandations développées par la mission partent de quatre priorités :

- repositionner le PNUD sur l'appui-conseil en amont ;
- concentrer les activités amont et aval sur un nombre limité de thématiques ;
- réduire le champ d'intervention géographique des projets PNUD et, à terme, l'apport financier à ces opérations ;
- construire un mécanisme d'échange et de suivi-évaluation liant le Bureau du PNUD, les opérateurs des projets PNUD et leurs bénéficiaires afin de permettre une capitalisation des apports mutuels.

Les recommandations s'inscrivent dans le cadre d'orientation suivant :

1. Adaptation du cadre de programmation

- Recentrage sur l'appui-conseil au gouvernement par la mise en place d'un nouveau programme d'assistance quinquennal
- Ajustement des objectifs et apports des projets fondés sur le partenariat PNUD/FENU (Tombouctou et Mopti)
- Reconstruction du cadre logique du Programme VNU / PARCAD
- Recentrage des actions du projet ACODEP sur l'Effet 3 (court terme) et préparation d'une stratégie de désengagement sur ses zones d'intervention (moyen terme)
- Concentration du PRECAGED sur l'appui à la mise en œuvre du CSLP et le suivi des Objectifs de Développement Mondial

2. Renforcement de la gestion stratégique liée à l'effet 3

- Développer les outils de suivi et évaluation et de rapportage
- Mise en place d'une plate-forme SNU pour la capitalisation sur les résultats des projets dans le cadre de l'atteinte de l'effet 3
- Mieux communiquer sur les résultats

Recentrage sur l'appui-conseil au gouvernement par la mise en place d'un nouveau programme d'assistance

Compte tenu des « coups partis » que représentent les projets en cours, il est recommandé de formuler un nouveau programme d'assistance qui serve de « vecteur » au recentrage vers l'amont de l'intervention du PNUD. Calé sur la durée du CRS et relié de manière univoque à l'Effet 3, ce programme serait mis en œuvre sur une période de 5 ans, y compris une assistance préparatoire à exécuter dès 2003.

La phase préparatoire favorisera une réflexion approfondie sur les créneaux d'intervention du PNUD à la fois avec le gouvernement, en particulier avec le Cabinet du MATCL et la DNCT, ainsi que les principaux partenaires au développement qui appuient les dispositifs d'appui aux collectivités (Union Européenne, France, Allemagne, Pays-Bas, Suisse). Cette étape permettra au PNUD de renforcer les échanges techniques avec ces différents partenaires en même temps qu'elle favorisera au niveau du Bureau une maturation de sa stratégie d'intervention.

L'approche qui sera proposée devra (i) tirer les leçons de l'expérience passée (Programme National non finalisé et Table ronde non tenue), (ii) être pragmatique et ciblée (appui à des thématiques spécifiques), (iii) négociée avec les partenaires apportant déjà leur appui institutionnel au MATCL et du rôle de « chef de file » occupé par l'Union Européenne dans le secteur, (iv) mettre en évidence la responsabilité première de l'Etat dans le pilotage des réformes.

Le programme pourrait tourner autour des axes suivants :

- Planification stratégique de la réforme ;
- Appui institutionnel au MATCL (Cabinet et DNCT) et, le cas échéant, à une structure interministérielle chargée de coordonner les actions liées à la décentralisation et à la déconcentration ;
- Consolidation des outils de planification communale ;
- Stratégie d'appui aux régions.

Le premier axe renvoie à la formulation de la *stratégie de décentralisation*.

L'*appui institutionnel* se matérialiseraient essentiellement par :

- une assistance à la réorganisation de la DNCT (opérationnalisation des recommandations de l'audit réalisé en 2002) ;
- un appui éventuel à la mise en place d'une structure interministérielle de coordination sur la décentralisation ;
- des actions de formation des cadres (perfectionnement sur certains thèmes techniques, information et échanges sur les expériences réalisées dans d'autres pays, ateliers favorisant le partage des concepts et des instruments entre le MATCL et les différents départements sectoriels) ;
- des expertises ponctuelles réalisées sur les thèmes prioritaires de la politique de décentralisation.

Parmi les thèmes susceptibles d'être couverts par l'assistance du PNUD, on pourrait retenir :

- l'étude des modalités de contractualisation possibles entre les collectivités territoriales, les services déconcentrés et les autres opérateurs (secteur privé, ONG, associations communautaires) ;
- le développement du suivi et évaluation des ressources des collectivités locales ;
- l'amélioration et l'harmonisation des critères d'accès aux ressources ;
- la stratégie de formation (accent sur la préparation des actions destinées aux futurs élus de 2004 ainsi que sur l'harmonisation des supports utilisés depuis 2000) ;
- la prise en compte des femmes dans les processus liés à la décentralisation.

S'agissant du perfectionnement des outils de *planification communale*, les actions pourraient concerner :

- la proposition d'un système de suivi participatif des plans de développement communal ;
- la poursuite de la réflexion sur la mise en cohérence des outils de planification afin de déboucher sur un cadre intégré de planification ;
- l'évaluation de l'impact des investissements réalisés dans le cadre des PDESC ;
- l'adaptation des outils et méthodologies de préparation des PDESC dans la perspective d'élaborer des plans de 2^e génération (voir plus haut).

Le quatrième axe - *Stratégie d'appui aux régions* - viserait à renforcer cet échelon actuellement délaissé alors qu'il est amené à jouer un rôle stratégique dans la planification et la coordination des actions de développement. Elle comprendrait deux volets : (i) une assistance dans la définition des mécanismes et des procédures de coordination. (ii) une assistance à l'élaboration de plans régionaux de lutte contre la pauvreté en capitalisant sur l'expérience déjà acquise ailleurs en matière de régionalisation du CSLP.

Le PNUD devra être attentif dans le ciblage de ses partenariats, nationaux en particulier afin d'éviter une dispersion préjudiciable des appuis entre tous les intervenants (MATCL, AMM, HCC,...).

Actions de recentrage portant sur les projets en cours

Le recentrage proposé tient compte de quatre principes :

- un effort supplémentaire de réduction du champ d'intervention géographique impliquant un désengagement partiel à terme de certaines zones ;
- le recentrage des projets sur un seul effet du Cadre de Résultats Stratégiques ;
- une concentration thématique des activités de terrain ;
- le développement des synergies entre les projets.

Les projets construits sur le partenariat PNUD/FENU (*PACR-Tombouctou* et *PACR-Mopti*) ne devraient pas donner lieu à des altérations sensibles compte tenu des résultats des différentes évaluations réalisées. Outre l'établissement d'un partage systématique de l'information entre les deux équipes de projets, il est suggéré qu'un accent particulier soit mis sur :

- l'amélioration de la démarche de planification par l'utilisation, entre autres d'un outil de diagnostic participatif standardisé et prenant en compte tous les acteurs y compris les départements sectoriels ;
- une mobilisation plus importante de ressources sur les activités de planification, suivi et évaluation des actions de développement des communes concernées ;
- le développement des campagnes d'information et de l'expertise sur les questions liées à l'incivisme fiscal ;
- le développement de la contractualisation entre collectivités et autres acteurs ;
- la création des cadres de concertation au niveau régional, local et communal en vue du partage des acquis et des échecs ;
- l'intégration dans les programmes de modules d'éducation civique ;
- l'appui au développement de la communication (NTIC, radios rurales).

Le **Programme VNU** nécessite d'être réévalué entièrement avant son entrée effective en phase opérationnelle. Il convient d'abord de reformuler le cadre logique d'intervention du Programme et de proposer une véritable stratégie d'action qui tienne compte des évolutions intervenues depuis sa formulation. Cet exercice doit s'effectuer en collaboration étroite avec les principaux partenaires nationaux (Cabinet du MATCL, DNCT, ANICT, représentants de l'Etat et collectivités territoriales des régions de Tombouctou et de Mopti,...), les projets PACRT, PACRM et ACODEP ainsi que la Direction du Programme du PNUD.

Le Programme devrait, au terme de cet exercice, établir des conventions de partenariat permettant d'optimiser l'utilisation des apports en expertise volontaire mis à disposition. Une certaine flexibilité dans les affectations devrait être privilégiée cependant afin de conserver la possibilité d'utiliser certains volontaires dans le cadre du Programme quinquennal évoqué plus haut. Ces derniers pourraient jouer un rôle important dans l'articulation entre les actions d'amont et d'aval.

Le **Projet ACODEP** devrait être poursuivi jusqu'à son terme en recentrant son action sur la base d'un partenariat technique avec d'autres projets. La première option consisterait à s'aligner sur les thèmes indiqués à propos des PACRT/PACRM et à s'intégrer à la plate-forme d'échanges proposée (voir infra). La seconde option serait de privilégier l'ancrage régional en développant une collaboration avec la SNV (et le cas échéant la GTZ) au sein de la région de Koulikoro. Il s'agirait, en prenant pour point d'appui les CCC, de donner la priorité aux actions de développement des capacités de maîtrise d'ouvrage et de renforcement des collaborations opérationnelles entre les collectivités et les services de l'Etat dans les différents cercles.

Il est recommandé par ailleurs qu'une stratégie de désengagement des activités non directement liées à l'effet 3 soit proposée à court terme pour ce projet. Il est enfin souhaité que l'on tienne compte des observations de la mission sur les plans d'action de lutte contre la pauvreté actuellement en préparation dans les communes du cercle de Kangaba.

Enfin, le **PRECAGED** devrait se concentrer sur les activités liées à la mise en œuvre du CSLP, notamment le système de suivi-évaluation de la pauvreté et le suivi des ODM.

Actions de renforcement de la gestion stratégique liée à l'effet 3

Le premier volet concerne le *développement des outils de suivi et évaluation et de rapportage* (voir document d'annexe spécifique).

Le second volet porte sur la *capitalisation des résultats*. Il est proposé la mise en place d'une « plate-forme » SNU pour la capitalisation des expériences dans le cadre de l'atteinte de l'effet 3. Cette plate-forme pourrait être constituée par étapes en partant de l'axe bureau du PNUD Mali – Projets – SURF pour intégrer ensuite d'autres participants (2-3 bureaux de la sous-région, opérateurs des autres agences du Système des Nations Unies).

La plate-forme aurait pour objectif d'aider à la construction d'un partenariat technique entre les projets et d'appuyer ainsi le suivi et la capitalisation des résultats. Elle aurait un rôle à la fois (i) de collecte et diffusion d'information, (ii) de conduite de réflexions thématiques liées aux actions des projets du SNU liés à la décentralisation, (iii) d'organisation d'échanges avec les équipes de projets et les bénéficiaires (visites de terrain), (iv) de contrôle de qualité et de valorisation des rapports d'études produits dans le cadre de chacun des projets.

La mission recommande également des relations plus soutenues entre la Direction du Programme, l'Unité Gouvernance et les équipes de projet. Elle suggère ainsi (i) la réalisation d'une réunion annuelle thématique de bilan et de capitalisation entre tous les intervenants liés à l'effet 3 (en préparation de l'atelier de bilan proposé plus bas), (ii) la tenue de rencontres trimestrielles entre la Direction du Programme et les Analystes de programme et Coordonnateurs de projets.

Le troisième volet est étroitement lié au précédent et vise une *amélioration de la communication* du Bureau du PNUD-Mali *sur ses activités et résultats* liés à l'effet 3.

Il convient de poursuivre les efforts déjà conduits pour enrichir la communication sur les programmes et activités du PNUD et rendre son intervention plus visible. Les activités portant sur l'effet 3 pourront faire ici l'objet d'activités (pilotes) portant sur :

- l'établissement et la gestion de listes de diffusion permettant d'informer de l'actualisation des données et de l'existence de nouvelles sources documentaires, en liaison avec les projets et la plate-forme Décentralisation) ;
- l'enrichissement du site web avec le stockage de toute l'information de base sur les projets (revue des fiches de projets actuelles avec mise à jour régulière ou établissement de liens avec les sites des projets) ;
- l'amélioration de l'accès rapide aux données complètes des projets (programmation et suivi physiques et financières, inventaire documentaire des projets, téléchargement des documents de projets, rapports d'activité, études) ;
- la réalisation d'ateliers de bilan annuel.

Produit : Output CT

Effet : Outcome SAT

Impact : Impact LT