



**SONIA LE BAY
MOUSSOULIMOUNE Y. MAÏGA
OSÉ TIÉNOU**

**MALI
Auto évaluation des performances
des collectivités territoriales : de la
conception à la réplication d'un outil**



TABLE DES MATIÈRES

Préface	2
Introduction	4
1. Méthodologie de capitalisation	5
2. Présentation et analyse de l'approche	6
2.1 Une volonté d'œuvrer conjointement en matière de suivi évaluation autour d'une priorité commune d'envergure nationale	9
2.2 Un acteur principal : la collectivité territoriale avec ses différentes composantes	10
2.3 Une option retenue : l'auto évaluation	11
2.4 Un nécessaire accompagnement de la démarche d'auto évaluation	12
3. Processus d'élaboration de l'outil et test de l'approche	12
3.1 La conception d'un outil	12
3.2 La conception d'une méthodologie d'utilisation	14
3.3 Le test et la finalisation de l'approche	14
4. Utilisation et pertinence de l'approche	16
4.1 La publication et la diffusion de l'outil d'auto évaluation des performances des collectivités territoriales	16
4.2 Les principaux effets de l'approche	16
5. Appropriation, durabilité et réplication de l'approche	18
5.1 Les signes d'appropriation	18
5.2 La durabilité	20
5.3 Des exemples de réplication	21
6. Perspectives	23
Annexe I : sigles	24
Annexe II : bibliographie	25
Annexe III : coordonnées des institutions et personnes ressources	28

PRÉFACE

Sonia Le Bay (SNV-Mali)
Christiane Loquai (ECDPM)

« *Celui qui connaît tout ne mourra pas* » dit un adage bambara. En partageant avec le lecteur quelques expériences et apprentissages issus de « *la volonté perceptible, dans tous nos pays ayant lancé depuis les années 1990 des réformes de décentralisation, d'expérimenter de nouvelles approches et de nouveaux modes de coopération dans le renforcement des capacités locales pour le suivi et l'évaluation*¹ », l'objectif est de contribuer modestement à accroître la connaissance disponible sur le sujet.

Ce document s'adresse à tous les acteurs du développement œuvrant dans le domaine de la décentralisation et de la gouvernance locale. Il est destiné plus spécifiquement à ceux qui travaillent sur des questions relatives au renforcement des capacités en matière de suivi, d'évaluation et de contrôle démocratique des structures de gouvernance locale.

Il a été rédigé dans le cadre d'un exercice de capitalisation d'expériences réalisé avec des méthodes et des outils de renforcement des capacités de suivi et d'évaluation de différents acteurs de la décentralisation, notamment des collectivités territoriales.

Cette initiative est née au Mali. Elle est conjointement menée par le Réseau de Réflexion et d'Échanges sur le Développement Local (REDL, un réseau d'une douzaine d'organisations et programmes de développement²), l'Organisation néerlandaise de développement (SNV-Mali), le Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales (MATCL) et le Centre Européen de Gestion des Politiques de Développement (ECDPM, une fondation indépendante basée à Maastricht, Pays-Bas), en collaboration avec différentes structures d'appui intervenant en Afrique de l'Ouest.

Elle vise à répertorier et à documenter les expériences en matière d'outils et de méthodes de suivi et d'évaluation et à diffuser les « bonnes pratiques » et enseignements retenus. Cet exercice de capitalisation a débouché sur 11 études de cas qui ont été discutées lors d'un séminaire sous régional d'échanges et d'apprentissage, organisé les 17 et 18 mai 2006, à Bamako, sous le haut patronage du MATCL.

La présente étude « **Auto évaluation des performances des collectivités territoriales : de la conception à la réplification d'un outil** » a été préparée par Sonia Le Bay, en collaboration avec Moussoulimoune Y. Maïga et OséTiéou.

Sonia Le Bay, géographe tropicaliste, est conseillère en gouvernance locale, planification, suivi et évaluation à l'Organisation néerlandaise de développement (SNV) au Mali. Elle travaille depuis une vingtaine d'années en Afrique de l'Ouest où elle a notamment contribué à la conception de plusieurs systèmes participatifs de suivi évaluation et à la mise en œuvre de programmes de développement pour des coopérations bilatérales et des ONG internationales, telles que la Coopération technique allemande (GTZ), la Direction du Développement et de la Coopération suisse (DDC), l'Agence Canadienne de Développement International (ACDI), l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), CARE International...

1- Extrait du discours de bienvenu prononcé par M. Ibrahima Sylla, conseiller décentralisation au Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales (MATCL) du Mali, lors du séminaire sous régional d'échange et d'apprentissage sur des expériences en matière de suivi et d'évaluation de la décentralisation et de la gouvernance en Afrique Occidentale.

2- <http://www.snmali.org/actus/redlinfo0606.pdf>. Les membres du Réseau qui se sont mobilisés autour de cette initiative sont : la SNV-Mali, le Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (PACT) de la Coopération technique allemande (GTZ), l'Aide de l'Église Norvégienne (AEN), CARE International au Mali, le Programme d'Appui aux Acteurs de la Décentralisation (PAAD) de l'Association suisse pour la coopération internationale (Helvetas-Mali), « Solidarité, Union, Coopération » (SUCO), l'Association Française des Volontaires du Progrès (AFVP) et le Programme Gouvernance Partagée (PGP) de l'Agence des États-Unis pour le Développement International (USAID).

Moussoulimoune Y. Maïga, économiste, est conseiller au Programme d'Appui aux Acteurs de la Décentralisation (PAAD) de l'Association suisse pour la coopération internationale (Helvetas) au Mali. Il est chargé du renforcement des capacités des élus et des agents des collectivités territoriales. Avant cela, durant une dizaine d'années il a occupé différents postes à responsabilité dans le domaine de la formation des adultes pour la GTZ et le Centre de Service de Production Audio-visuelle (CESPA).

Osé Tiénou, économiste, travaille dans le développement local depuis une quinzaine d'années au Mali. Il est le responsable d'un Centre de Conseil Communal (CCC) qui fournit de l'appui conseil aux collectivités territoriales. Précédemment, il a occupé les fonctions de chef de la division suivi et évaluation dans le projet Promotion des Initiatives Locales (PRODILO) de la GTZ et a travaillé pour plusieurs organisations comme consultant (Programme Micro Réalisations de l'Agence Canadienne de Développement International et Plan International).

Dans l'étude, les auteurs, qui sont aussi des acteurs du processus de conception, de test et de promotion de l'utilisation d'un outil d'auto évaluation des performances, en décrivent les différentes étapes. Dans un contexte de maîtrise d'ouvrage communale, en écho à l'outil et à la démarche méthodologique proposée qui ont fait l'objet d'une publication³, ils mettent en exergue toute l'importance du rôle joué par l'accompagnement dans des exercices d'auto évaluation, ainsi que les biais potentiels qui guettent les utilisateurs. Ils abordent aussi les dangers qu'il y aurait, pour les différentes parties prenantes, à se focaliser uniquement sur les résultats, en terme de performance, en oubliant toute la riche communication qui existe en amont et en aval des exercices, et qui débouche sur un partage de responsabilités et la prise de décisions consensuelles.

Ils démontrent qu'un élément clé du succès d'un processus de cette nature, développé avec et pour les collectivités territoriales du Mali, a été la constitution « d'alliances stratégiques » durables entre le Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales (MATCL) et différentes organisations de développement intervenant au niveau communal.

Les auteurs mettent en garde tous ceux qui souhaiteraient s'investir dans le développement d'un tel outil que le chemin, de la conception jusqu'à l'utilisation à grande échelle, peut être long et semé d'embûches. Lorsqu'une démarche se veut participative et s'appuie sur des acteurs nombreux et variés, il faut être capables de gérer, sur la durée, les intérêts et avis, parfois divergents, et souvent évolutifs, des différentes parties prenantes (communes, société civile, État, partenaires au développement...).

En même temps, les réflexions et efforts d'élaboration d'outils similaires dans des pays voisins, stimulés par la lecture de la publication sur l'outil testé au Mali, démontrent tout le potentiel de réplication de telles approches dont l'objectif est notamment de parvenir à mieux cerner, à travers l'évolution des performances des collectivités territoriales, les effets des renforcements de capacités.

Les facilitatrices du processus conjoint de capitalisation tiennent à exprimer leur gratitude aux auteurs, à leurs organisations, aux membres du REDL qui ont contribué à la préparation des études de cas et qui se sont engagés, avec l'appui de l'Agence Suédoise de Développement International (ASDI), à les publier en version française et anglaise, sous forme de tirés à part et aussi sous forme de livre compilant les résultats du séminaire sous régional de mai 2006. Elles tiennent également à présenter leurs plus vifs remerciements à Monsieur Ibrahim Sylla, conseiller en décentralisation du MATCL, pour son engagement infatigable pour la réussite de ce processus de capitalisation. Enfin, elles remercient Florence Dumont et Uzany Tshombé d'avoir effectué la révision de ce document.

Les performances des collectivités territoriales : l'affaire de tous, mais de la responsabilité de qui ?

« Avec la décentralisation et dans le cadre de notre mandat, nous les élus, ainsi que le personnel communal, passons tout notre temps en formation. Nous ne sommes presque plus disponibles pour travailler au niveau de la commune... »

(déclaration en 2001 d'un maire du cercle de Banamba, région de Koulikoro - Mali)

A la fin des années 90, le dispositif national d'appui technique aux collectivités territoriales était conçu et mis en oeuvre par l'État malien, avec l'appui de ses Partenaires Techniques et Financiers (PTF). Il devait permettre de relever des défis susceptibles de conditionner le succès ou l'échec de la décentralisation, à savoir notamment : le développement de la capacité des communes pour assumer et exercer leurs compétences, le rôle des élus communaux comme premiers acteurs de la décentralisation, leur capacité à mobiliser les différents acteurs dans les communes autour du développement local et la concrétisation des transferts de compétences.

Ce dispositif est basé sur l'appui conseil et la formation fournis par les Centres de Conseil Communal (CCC) et des prestataires privés, ainsi que sur la mise à disposition par les services déconcentrés de l'État d'informations et d'expertises techniques. Ce programme national, à vocation temporaire, est destiné à développer les compétences des communes, principalement en terme d'administration, de gestion communale, de programmation locale et de maîtrise d'ouvrage. Il reste aussi attentif à répondre à leurs besoins spécifiques qui s'expriment principalement lors de l'élaboration annuelle de plans d'appui.

Courant 2001, la Direction Nationale des Collectivités Territoriales (DNCT) et certains PTF étaient préoccupés de savoir quels étaient les effets du renforcement des capacités des élus et du personnel communal. Au-delà de cela, se posait la question du fonctionnement des communes dans leur environnement, face aux défis du développement. Par ailleurs, les communes, sollicitées par les citoyens, la Tutelle¹ et les PTF, avaient elles aussi à cœur d'être opérationnelles et donc à la hauteur des multiples attentes.

Tout cela concourrait à ce que plusieurs types d'acteurs impliqués dans le processus de décentralisation mettent ensemble leur expérience et savoir-faire pour proposer une approche participative, pédagogique, aussi simple mais complète que possible, susceptible d'apporter des réponses aux diverses préoccupations exprimées.

Cela semblait être une gageure, en même temps qu'un superbe défi à relever ! Un de plus pour le Mali qui, en 1999, avait résolument opté pour réaliser sa décentralisation à l'échelle nationale, ce qui a abouti à une réorganisation administrative avec 703 communes, 49 cercles, 8 régions et 1 district (Bamako). 97 % des communes venaient d'être érigées et une toute nouvelle génération d'élus commençait à apprendre son métier...

1- Gouverneurs, préfets, sous-préfets, percepteurs, en dehors de leurs attributions spécifiques, veillent à l'exécution des lois, des règlements, des décisions et orientations issus du pouvoir central.

C'est cette « aventure » qui a conduit à la publication, en avril 2004, de « l'outil d'auto évaluation des performances des collectivités territoriales ». Nous souhaitons la partager avec les différents acteurs qui, en Afrique ou ailleurs, sont engagés ou vont s'engager dans une réflexion ou un processus visant à renforcer les capacités de suivi évaluation de la décentralisation et de la gouvernance locale, la redevabilité et le contrôle démocratique au niveau des collectivités territoriales.

« Celui qui ne supporte pas patiemment la fumée n'obtiendra pas de charbon de bois »
(proverbe peul)²



1. MÉTHODOLOGIE DE CAPITALISATION

Durant une telle expérience multi acteurs, riche et complexe, s'étendant sur plusieurs années, la documentation s'accumule souvent de manière informelle, à travers l'archivage de documents issus du processus (notes personnelles, rapports de mission, comptes rendus de réunions et d'ateliers, collecte d'informations sur des démarches visant un objectif semblable, synthèse de questionnaires réalisés lors de la phase de test, recueil de commentaires sur des documents préliminaires, photographies...). Cette étude de cas nous offre une excellente opportunité de valoriser cette documentation et d'approfondir certaines discussions. Cela permet entre autres de :

- reconstituer les temps forts des principales étapes adoptées ;
- mettre en perspective les objectifs initiaux et ceux actuellement atteints (il convient de garder à l'esprit que, dans la pratique, l'approche est bonifiable dans le temps, en fonction des initiatives des utilisateurs), en essayant de tenir compte du point de vue des différentes parties prenantes ;
- mettre en parallèle les options retenues et les résultats obtenus dans la pratique ;

■ aller au-delà des leçons tirées, afin de voir quels défis demeurent, quelles sont les pistes à explorer et les stratégies possibles pour les relever, ainsi que les acteurs mobilisés ou à mobiliser à travers de possibles alliances.

Un canevas de capitalisation³ a été diffusé auprès de quelques acteurs volontaires pour documenter le processus. Les différentes contributions ont été regroupées au niveau de l'un d'eux jouant le rôle de point focal, responsable de la conception d'une première version de la capitalisation. Celle-ci a ensuite été envoyée aux contributeurs initiaux et à trois personnes ressources : deux ayant participé de manière ponctuelle à la conception ou l'utilisation de l'outil et une étant plus « extérieure », puisque récente « utilisatrice » des résultats obtenus par les collectivités territoriales dans le cadre de la mise en place d'un Système d'Information Géographique⁴ (SIG). Suite aux commentaires obtenus, une seconde version a été rédigée par le point focal, afin d'être partagée à l'occasion d'un Séminaire sous régional⁵, puis enrichie par des éléments issus des échanges réalisés tant en plénière, dans les ateliers, que lors de discussions informelles entre les participants venus de six pays d'Afrique de l'Ouest et issus de différents horizons⁶.

2- Les proverbes ont été recueillis par LE BAY S.

3- LOQUAI C., LE BAY S. (décembre 2005).

4- L'expérience du SIG a été présentée lors du « Séminaire sous régional d'échange et d'apprentissage sur des expériences de renforcement de capacités pour le suivi et l'évaluation de la décentralisation et de la gouvernance locale en Afrique Occidentale » ; Bamako 17-18/05/06. Voir FORANIM Consult (juin 2006) et sur <http://www.snvmali.org/actus/sigmali.pdf>. Elle est également capitalisée dans l'étude de cas « des Systèmes d'Information Géographique au service du développement des communes rurales au Mali ».

5- Voir note précédente.

6- Cela fait notamment référence aux exemples de répliation en cours dans d'autres pays : expériences du Niger, Bénin et Burkina Faso. Voir § 5.3. et FORANIM Consult, (juin 2006).

Même si dans l'étape de rédaction le processus de capitalisation a mobilisé principalement des représentants des PTF engagés dans l'ensemble de la démarche, les différentes parties prenantes ont été directement mises à contribution à travers la prise en compte :

- des éléments fournis par les communes utilisatrices à l'occasion des exercices d'auto évaluation (fin 2005 et courant 2006) et la discussion avec elles de certaines hypothèses relatives à l'amélioration de la démarche ;
- d'échanges réalisés tout au long de 2005 et en 2006, tant avec la DNCT/CCN (Cellule de Coordination Nationale des appuis techniques aux collectivités) sur des questions de portage de la démarche et de sa valorisation à grande échelle, qu'avec d'autres PTF, notamment les membres du Réseau

de Réflexion et d'Échanges sur le Développement Local (REDL), réalisant ou planifiant un accompagnement des communes à l'utilisation de l'outil dans leur zone d'intervention.

Cette méthode de travail a été choisie en fonction de leçons précédemment tirées de démarches participatives utilisées. Pour être productif et pas un alibi commode dans une stratégie, le participatif doit être bien géré. Avec chaque type d'acteur, un rôle qui lui convient doit être défini, en tenant compte de paramètres multiples et évolutifs, tels que par exemple ce qu'il veut ou peut investir dans le processus (temps en fonction de son calendrier, ressources humaines, financières ou matérielles, compétences spécifiques...). Cela n'exclut nullement que certains éléments soient réajustés en cours de processus...

2. PRÉSENTATION ET ANALYSE DE L'APPROCHE

Afin de faciliter la capitalisation de cette expérience par les différents acteurs et de permettre aux lecteurs de s'embarquer dans cette « aventure », un tableau synthétique a été dressé, comportant le cadre temporel indicatif des principales étapes et actions réalisées et les acteurs mobilisés (voir tableau 1).

Au début de ce processus, aucun des acteurs n'avait une idée précise du temps qu'il allait y investir. Même maintenant, il serait difficile de le chiffrer au niveau des individus ou des organisations parties prenantes car aucun décompte n'a été tenu. Toutefois, personne n'imaginait par exemple que,

de la phase de conception à celle de publication, près de 30 mois allait s'écouler... L'eut-on su, cela aurait-il été un facteur pesant sur la motivation des acteurs mobilisés ? A posteriori, il ressort que cette motivation est demeurée suffisante chez un « nombre critique » d'acteurs pour parvenir à surmonter quelques défis et atteindre l'objectif fixé, allant même au-delà...

Quant à la publication, elle se présente volontairement sous la forme d'une oeuvre collective, dans laquelle se reconnaissent non seulement les acteurs directement impliqués, mais aussi beaucoup d'autres qui y ont contribué...

Tableau 1 : SYNTHÈSE DU PROCESSUS

Phases	Étapes	Actions	Acteurs
CONCEPTION (08/2001-08/2002)	Partage des préoccupations, discussions/propositions, décisions	définition rôles : - coordination du processus - facilitation du processus et initiatives - contributions techniques au processus - identification des parties prenantes	DNCT/CCN SNV DNCT/CCN, SNV, Helvetas, PACT / PRODILO-GTZ, CCC, REDL
		définition des principes de base (un outil pour les collectivités territoriales), des étapes et d'un cadre temporel indicatif	idem
		ventilation du document ébauché : guide d'utilisation de l'outil d'appréciation des performances des communes	SNV auprès Helvetas, PACT/PRODILO-GTZ, CCC, REDL, DNCT / CCN
		bilan de l'existant : recherche documentaire et prises de contacts	même acteurs auprès d'autres PTF / opérateurs CCC
Élaboration de l'outil et de sa méthodologie d'utilisation		- propositions de canevas / discussions thématiques, commentaires, adoption - propositions du contenu de l'outil (indicateurs) et méthodologie / discussions, commentaires, adoption - élaboration d'une version provisoire de l'outil (04/2002) et ébauche de la démarche méthodologique pour le tester	DNCT/CCN, SNV, Helvetas, PACT/GTZ, représentants CCC idem SNV
		- recueil de commentaires en atelier sur la version provisoire (05/2002)	DNCT/CCN, SNV, Helvetas, PACT/GTZ avec REDL, CCC, PTF, AMM, personnes ressources CCC avec CLO et communes
		- réunions avec utilisateurs potentiels (explications, discussions, commentaires) - atelier de mise en commun (07/2002)	DNCT/CCN, SNV, Helvetas, PACT/GTZ, CCC, REDL SNV
		- finalisation de l'outil et de la démarche méthodologique pour le test (08/2002)	
TEST (09-12/2002)	Test de l'outil d'auto évaluation des performances des collectivités territoriales (liste des indicateurs + méthodologie)	- élaboration de termes de référence pour le test + outils standardisés (grille de vérification pertinence indicateurs et applicabilité de l'outil + fiche de synthèse des résultats du test + proposition de canevas de rédaction du rapport) 09/2002 - test sur échantillon représentatif et raisonné de communes : urbaines / périurbaines / rurales, différentes tailles et zones géographiques (09-11/2002)	par SNV, CCN pour CCC (opérateurs SNV, Helvetas, PACT/GTZ) CCC avec 3% des communes (élus, agents communaux, population, société civile et tutelle)
	Atelier de mise en commun des résultats du test	- élaboration de termes de référence pour la modération de l'atelier et proposition de programme (10/2002) - atelier de mise en commun des résultats du test (11/2002) : discussion de la synthèse générale des résultats fournis par les CCC, propositions d'amélioration de l'outil et de la méthodologie, validation des résultats - suites à donner au processus engagé et répartition tâches : <ul style="list-style-type: none"> ● coordination ● rédaction ● commentaires 	par SNV, DNCT/CCN avec « Foranim-Consult » DNCT/CCN, SNV, Helvetas, PACT/GTZ, CCC, REDL, « Foranim-Consult » DNCT/CCN DNCT/CCN, SNV DNCT/CCN, SNV, Helvetas, PACT/GTZ

Phases	Étapes	Actions	Acteurs
FINALISATION 2003	Rédaction de la version finale de l'outil et de la méthodologie	<ul style="list-style-type: none"> - rédaction - derniers commentaires - rédaction de la version finale - validation de la version finale - rédaction de la préface 	SNV/CCN CCN/SNV, DNCT, Helvetas, PACT/GTZ SNV/CCN MATCL/DNCT MATCL
PUBLICATION 01-04/2004	Choix du prestataire et impression du document	appel d'offre (01/2004) : <ul style="list-style-type: none"> - procédures et modalités de sélection des prestataires (caractéristiques techniques d'édition, nombre d'exemplaires à éditer/clé de répartition des documents, travaux à effectuer, présentation des offres, rôles et responsabilités des acteurs, chronogramme de travail...) et mise en place d'une commission de sélection - montage financier - suivi technique 	DNCT/CCN avec SNV, Helvetas, PACT/GTZ SNV, Helvetas/DDC, PACT/GTZ SNV, DNCT avec « Communiquances »
DIFFUSION 07-12/2004	Diffusion du document auprès des utilisateurs, des accompagnateurs potentiels et de tout acteur intéressé	7000 exemplaires répartis entre : <ul style="list-style-type: none"> - utilisateurs directs (60%) - structures d'appui conseil compagnatrices potentielles (20%) - stock (20%) afin de répondre aux besoins spécifiques exprimés jusqu'à maintenant (Mali et sous région) 	par DNCT/CCN avec SNV, Helvetas, PACT/GTZ
UTILISATION 01/2005-actuel	Pratique de l'auto évaluation par les collectivités territoriales	<ul style="list-style-type: none"> - les collectivités territoriales sont informées lors des CLO - des services d'accompagnement sont proposés - synergie entre partenaires techniques pour accompagner conjointement les exercices dans les collectivités territoriales - des collectivités territoriales auto évaluent leurs performances (17 % en 06/2006 l'ont fait une fois) 	Chargés de Suivi Régionaux de la CCN et CCC Conseillers CCC, partenaires techniques, prestataires par ex. : PGP/ONG nationales/SNV/CCC, PGP/ONG nationales/Helvetas, Réseau CCC... élus, agents communaux, population, société civile et tutelle
RÉPLICATION 01/2005-actuel	Emprunt / adaptation de l'outil d'auto évaluation des performances des collectivités territoriales : quelques exemples	<ul style="list-style-type: none"> - Mali : en 2004 projet de suivre les effets d'appuis financiers aux collectivités territoriales et d'indexer leurs droits de tirage (58% des indicateurs sont tirés de l'outil) - Mali : depuis 2005, lors de « diagnostic communal » débouchant sur des plans d'action en matière de renforcement de capacités, 90% des questions posées sont extraites de l'outil (dans 36% des collectivités territoriales) - Niger⁷ 2005 : adaptation de l'outil de manière à intégrer les OMD⁸ - Bénin⁷ en cours : adaptation de l'outil - Burkina Faso⁷ en perspective : idem - Mali 2006 : concours national des communes avec domaines et indicateurs d'évaluation tirés de l'outil (64% des indicateurs retenus) 	Groupe PTF « décentralisation », DNCT par ONG nationales partenaires du PGP Ministère du Plan, SNV ANCB, Helvetas, GTZ, SNV, PNUD MATD, GTZ MATCL/DNCT

Source : LE BAY S.

7- Expériences capitalisées dans le « Séminaire sous régional », Bamako 17-18/05/06.

8- Objectifs du Millénaire pour le Développement.

2.1. Une volonté d'œuvrer conjointement en matière de suivi évaluation autour d'une priorité commune d'envergure nationale

Début 2001, des structures actives dans la mise en oeuvre du processus de décentralisation et habituées à partager régulièrement leurs expériences, notamment au sein du Réseau REDL⁹ et avec la DNCT, ont rapidement pris conscience qu'elles s'investissaient parallèlement autour d'une même problématique : comment mesurer dans le temps les effets du renforcement des capacités des collectivités ? La DNCT cherchait, elle aussi, à appréhender les mêmes effets, afin de réajuster si nécessaire les stratégies mises en oeuvre à l'échelle nationale.

La SNV (Organisation néerlandaise de développement), Helvetas (Association suisse pour la coopération internationale) et la GTZ (Coopération technique allemande) ont alors opté pour partager le fruit de leurs réflexions, conjuguer leurs efforts, ainsi que leurs ressources, et mettre à la disposition de la DNCT l'expérience de leurs différents conseillers, groupes de travail, programmes¹⁰ et CCC répartis dans différentes régions du Mali. Pour la DNCT, déjà engagée dans plusieurs dossiers consommateurs de temps, de ressources humaines et financières, cet appui pouvait en principe lui permettre d'aller plus rapidement vers l'élaboration d'une approche fonctionnelle consensuelle.

Ce montage à lui seul présentait quelques défis relatifs notamment à la capacité des différentes structures à :

- trouver un mode de fonctionnement commun harmonieux et efficace ;
- dégager un cadre temporel de mise en oeuvre des actions communes et le respecter sans remettre en question d'autres engagements pris par ailleurs ;
- mobiliser à temps, de manière flexible et concertée les ressources nécessaires (humaines, financières¹¹ et matérielles) ;
- partager des visions communes sur un certain nombre de choix à faire, comme les options rela-

tives aux objectifs visés, à l'approche, à la méthodologie... ;

■ communiquer régulièrement entre elles et avec d'autres partenaires techniques et financiers, afin de les informer du processus en cours, de solliciter leurs contributions, mais aussi de préparer la phase de mise en oeuvre de l'approche...

D'où la nécessité pour ces structures, dès le début, de définir de manière participative certains aspects (voir tableau 1 phase conception), notamment :

- un partage des rôles : coordination processus par DNCT/CCN ; facilitation processus et initiatives par SNV ; contributions techniques au processus par DNCT/CCN, SNV, Helvetas, GTZ, CCC, REDL ;
- l'adoption de principes communs de base ;
- les objectifs à atteindre ;
- les parties prenantes, les collaborations et les sources d'information disponibles ;
- une ébauche des différentes étapes du travail à réaliser, un cadre temporel indicatif et un mécanisme de suivi...

« Celui qui monte aux baobabs a davantage de fruits, mais celui qui reste à terre sait quand il rentrera chez lui »

(proverbe bambara)

À posteriori, c'est le respect du cadre temporel qui a posé le plus de problèmes, en raison notamment :

- du taux important d'occupation des personnes mobilisées sur l'approche ;
- de l'aspect « répétitif » inhérent à la démarche de travail retenue : discussions, production d'une version provisoire de documents, demande de commentaires/discussions, nouvelle version provisoire...
- de la démarche participative adoptée qui nécessite des mises en commun régulières entre les structures impliquées et un investissement en temps important pour partager avec les autres acteurs clés en fonction de leur disponibilité...

Pourtant, au-delà de ces facteurs pesant sur le processus, les Directions des différentes structures en ont toujours fait une priorité et quelques personnes s'y sont investies sur la durée pour l'amener à terme.

9- Objectifs spécifiques du REDL : a) partager entre membres les outils, la documentation et les informations sur l'appui à la mise en oeuvre de la décentralisation ; b) contribuer à l'amélioration, à la systématisation et à la diffusion des outils et des démarches élaborés au sein des structures membres ; c) analyser et partager les visions sur les problématiques, concepts, approches et stratégies en matière de développement local ; d) partager la capitalisation des expériences de terrain avec les instances concernées par la mise en oeuvre de la décentralisation. Voir sur <http://www.snmali.org/actus/redlinfo0606.pdf>

10- Pour la SNV : Programme d'Appui à la Décentralisation dans la Région de Koulikoro (PDRK), Programme de Développement Urbain de Bamako (PDUB), Programme d'appui au Développement des Communes de Ménaka (PDCM). Pour Helvetas : Programme d'Appui à la Décentralisation (PAD). Pour la GTZ : Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (PACT) et projet Promotion des Initiatives Locales (PRODILO).

11- Chaque personne participant au processus sur son temps de travail « ordinaire » pour le compte de sa propre structure, l'activité n'a engendré des dépenses spécifiques qu'à partir de la phase de test.

Ce qui explique sans doute ce fait est, qu'au-delà d'un réel besoin d'outil, il existait une double ambition :

- pour les partenaires techniques et financiers, de faire oeuvre utile en tirant les leçons d'expériences antérieures qui consistaient à s'investir beaucoup, de manière individuelle, dans la conception d'outils de suivi évaluation finalement utilisés que dans leur(s) zone(s) d'intervention, de manière non durable (dans le cadre de la mise en oeuvre d'un projet ou d'un programme) et par peu d'acteurs (presque uniquement par des partenaires directs) pour lesquels ils paraissaient souvent être proposés / imposés de l'extérieur ;
- pour la Direction Nationale, l'opportunité de dépasser un souci constant d'harmonisation, de mise en cohérence des outils de suivi évaluation de la décentralisation et de la gouvernance locale, en anticipant à travers la coordination d'un processus multi acteurs de conception d'une approche (outil et méthodologie) et en construisant et renforçant, par-là même, des alliances stratégiques.

Après les premières années de formation et d'appui conseil plutôt standardisés, il devenait important du point de vue des « appuieurs » de donner l'opportunité aux communes de pouvoir faire régulièrement le point de leurs performances. Elles pourraient ainsi identifier plus précisément les appuis techniques spécifiques dont elles avaient encore besoin pour s'acquitter de leurs devoirs et rendre des services de qualité aux populations. L'analyse de leur situation devait leur permettre de progresser, de ne plus être des consommateurs de services, mais de réels interlocuteurs capables de négocier avec l'extérieur. Après les élections communales de juin 2004 qui ont enregistré un taux de renouvellement de 70 %, pour les nouveaux conseils communaux ces questions se posaient avec d'autant plus d'acuité.

2.2. Un acteur principal : la collectivité territoriale avec ses différentes composantes

Du point de vue des élus, les conseillers CCC chargés de l'appui de nombreuses communes, avec un lourd cahier des charges, ne pouvaient pas toujours aisément percevoir leurs besoins spécifiques ou les aider efficacement à les identifier pour élaborer leur plan d'appui.

Parallèlement, une multitude « d'appuieurs », pas toujours coordonnés, passaient de commune en commune, en offrant de manière uniforme des formations de qualité variable, sans se soucier des réels besoins. Les élus reconnaissaient d'ailleurs ne pas toujours connaître ces besoins ou n'être pas unanimes sur la question, faute d'éléments concrets de référence. Ils avouaient aussi se référer aux titres des modules de formation dont ils avaient entendu parler ou aux conditions de prise en charge, plutôt que de partir de constats faits au sein de leur commune et d'une démarche de recherche de solutions.

« En deux ans, j'ai assisté avec d'autres conseillers à cinq formations sur le thème "qu'est-ce que la décentralisation ?". Avec le recul, j'ai mon idée sur la qualité de ces différentes formations.[...] Mais c'est toujours difficile de parler de ce sujet avec des chefs de village qui ne comprennent pas que les choses ont changé. Même parmi la population ceux qui ont eu des formations ne veulent pas comprendre parce que souvent ça les arrange ».

(déclaration en 2001 d'un Maire du Cercle de Bougouni, Région de Sikasso – Mali).

D'autre part, de plus en plus, des élus, des agents communaux, la population, la tutelle, des services déconcentrés de l'État et les CCC constataient que « l'approche formation » n'était pas la « solution à tout ». Beaucoup de dysfonctionnements dans les communes ou de griefs signalés de part et d'autre avaient des causes différentes. Si certains pouvaient résulter d'un manque de compétence ou de volonté à exercer certaines fonctions, d'autres semblaient être une conséquence de la mauvaise circulation de l'information, d'un manque d'échanges entre acteurs du processus de décentralisation¹², ainsi que d'une absence de vision commune ou d'objectifs partagés.

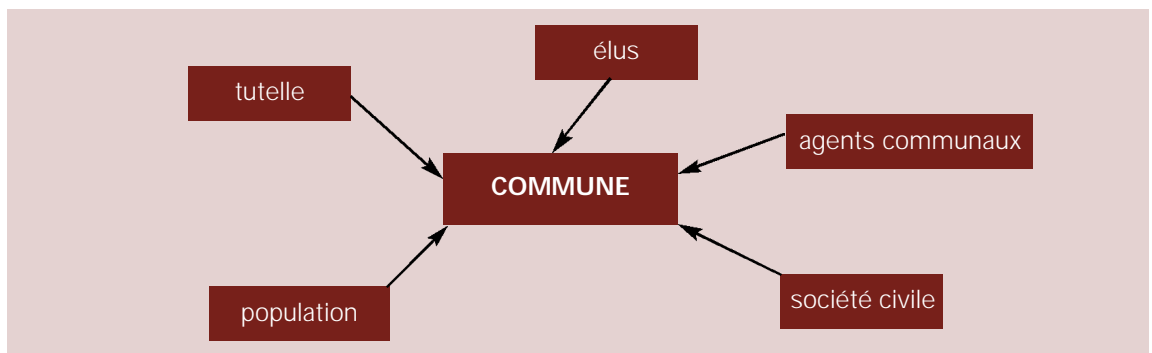
Les maires se disaient preneurs de toute approche qui leur permettrait de mieux maîtriser ces aspects de manière à être en meilleure position pour discuter avec la population, aussi bien qu'avec la tutelle ou les « intervenants » (bailleurs, projets/programmes, ONG, CCC, prestataires...).

Pour la DNCT et les structures partenaires, il était prioritaire de laisser les élus jouer le rôle principal au centre de l'approche de suivi évaluation. Il s'agissait

12- Confirmé lors de l'étude réalisée par la DNCT/CCN en juin 2003. Voir bibliographie.

de respecter le rôle des maires de premiers responsables de la commune, de son fonctionnement et de son développement, tout en leur permettant d'être en synergie et de mieux jouer leur rôle « d'entraîneurs » auprès des autres acteurs (agents communaux, population, société civile –

associations, groupements, ONG, secteur privé, prestataires... - tutelle), en les incitant à contribuer activement à l'analyse. Mais pour être crédible, l'initiative de mener une réflexion approfondie sur les performances de leur commune devait venir des maires...



2.3. Une option retenue : l'auto évaluation

Très peu d'approches permettaient de concilier la responsabilisation des collectivités, tant urbaines que rurales, dans une démarche voulue et les multiples objectifs visés par les différents groupes d'acteurs, tels que :

- la vérification de la fonctionnalité de la commune et de ses performances par tous les acteurs ;
- une meilleure information des « intervenants » et des « élus » pour une prise de décisions de meilleure qualité (en terme de pilotage) ;
- une meilleure information des « citoyens » pour une meilleure contribution / compréhension des prises de décisions et participation à la mise en œuvre ;
- la promotion de la notion de redevabilité chez les « élus » et de contrôle démocratique chez les « citoyens » ;
- une meilleure compréhension par chaque acteur du rôle des autres, des interrelations et des nécessaires complémentarités ;
- le renforcement des capacités d'analyse des acteurs de la gouvernance locale et plus spécifiquement des « élus » ;
- un apprentissage autour de différents aspects relatifs au développement et à la gouvernance locale...

Théoriquement, seules deux approches étaient possibles : l'évaluation¹³ et l'auto évaluation¹⁴.

Dans la pratique, l'intérêt d'adopter une démarche d'auto évaluation s'est imposé aux différentes parties prenantes puisqu'elle peut être en même temps : un outil de communication et de réflexion, un moyen d'apprentissage et un processus de développement.

Outil de communication et de réflexion, en permettant à un maximum d'acteurs de prendre connaissance de l'information disponible sur la collectivité territoriale et de participer à son analyse. Ils peuvent s'interpeller et échanger leurs visions autour de la situation vécue. Ainsi, les perceptions individuelles, nécessairement partielles, se complètent et une vision plus globale de la situation se dégage. De la sorte, l'analyse et la recherche de réponses aux principales préoccupations du moment sont facilitées.

Moyen d'apprentissage, en renforçant peu à peu les capacités d'analyse et de décision de la commune. En mettant en commun leurs expériences, les différents acteurs acceptent de s'écouter et d'apprendre à travers la vision des autres. Cela amène à se poser de nouvelles questions et à envisager de nouveaux angles d'analyse, peut-être plus pertinents. De la sorte, l'auto évaluation peut aussi contribuer à accroître la capacité de négociation de la commune vis-à-vis de l'extérieur, puisqu'elle se rend capable de développer de manière autonome des axes de travail plus adaptés à son contexte et de solliciter des appuis plus ciblés.

13- Instrument utile pour tout type d'organisation. Elle a pour raison d'être d'aider à prendre des décisions en s'appuyant sur un examen critique d'une situation présente et sur les leçons tirées des expériences faites. Le moment de l'évaluation est un temps que se donne l'organisation pour s'informer, apprécier sur la base de constats, se questionner, réfléchir et tenter de se projeter dans l'avenir en prenant des décisions susceptibles d'améliorer la situation.

14- Désigne une des pratiques d'évaluation autour de laquelle les spécialistes s'accordent à penser qu'elle est la meilleure méthode pour évaluer les performances d'une organisation. Sa spécificité est que le principal acteur est l'organisation avec ses différentes composantes donc, dans le cas présent, les élus de la commune et les différents acteurs avec lesquels ils collaborent.

Processus de développement, en responsabilisant la commune dans un processus de réflexion critique, de négociation interne et de décision concertée, les relations de collaboration tendent vers un exercice plus collectif des fonctions d'analyse, de suivi et d'orientation. C'est une façon de « consolider » la commune de l'intérieur et de stimuler périodiquement l'autocritique chez les élus, mais aussi chez les autres acteurs.

Toutefois, ce choix de l'auto évaluation supposait que les élus aient la volonté de mieux maîtriser leur devenir, que l'exercice ne soit pas vécu comme une contrainte venant de « l'extérieur » et aussi que la commune ait les capacités de piloter la démarche...

2.4. Un nécessaire accompagnement de la démarche d'auto évaluation

Face à ce choix méthodologique, un point critique devait être analysé en profondeur avec les élus : celui de l'animation de l'auto évaluation. Est-ce qu'il leur paraissait possible de concilier le portage de l'exercice et une capacité suffisante à l'animer, de manière à être relativement autonomes dans la mise en œuvre de l'approche ?

La modération joue un rôle très important et conditionne en grande partie la réussite de ce type de démarche. Le contexte au sein des différentes communes était très variable. Peu de conseillers étaient lettrés ou alphabétisés, beaucoup de maires et d'adjoints étaient encore novices en matière d'animation de réunions, telles celles du bureau ou du conseil. Pourtant beaucoup d'élus interrogés se disaient prêts à réaliser l'exercice en mobilisant les conseillers les plus habitués à organiser des réunions et à parler en public (des « animateurs villageois » par exemple), le personnel communal (de catégorie A, B ou C selon le statut de la fonction publique de l'État). Dans un premier temps, ils comptaient aussi sur l'appui des conseillers CCC.

Cette interrogation autour de l'animation de l'auto évaluation est demeurée entière pendant plusieurs mois, ce qui explique, sur les versions initiales du document, le terme « d'assistée » longtemps resté accolé à « auto évaluation ». Il n'a disparu qu'après la phase de test, lorsqu'il est apparu qu'au fil de la pratique, il était possible pour les collectivités, chacune à son rythme, de dégager des ressources internes nécessaires pour assurer l'animation de l'exercice.

3. PROCESSUS D'ÉLABORATION DE L'OUTIL ET TEST DE L'APPROCHE

3.1. La conception d'un outil

« L'outil d'auto évaluation des performances des collectivités territoriales »¹⁵ résulte d'une démarche participative qui a mobilisé les structures conceptrices pré-citées et un échantillon des principaux utilisateurs de cet outil (voir tableau 1).

Lors des phases de conception et de test, des élus de communes urbaines et rurales, en fonction des différentes « zones » du pays, ont été consultés. Ils ont participé, tout comme les autres groupes d'acteurs, à des discussions animées par les CCC, ainsi qu'à des exercices d'auto évaluation¹⁶. Parallèlement, un bilan de l'existant était réalisé auprès d'autres partenaires techniques et financiers¹⁷.

L'objectif visé était de concevoir un outil permettant à chaque commune qui l'utilise régulièrement de se rendre compte de :

- l'évolution de ses compétences dans le temps ;
- des domaines dans lesquels les différents acteurs rencontrent des difficultés et la nature de celles-ci ;
- des solutions concertées qui peuvent être adoptées avec différents groupes d'acteurs ;
- d'éventuels appuis externes nécessaires pour qu'il y ait de substantielles améliorations, notamment de :
 - la capacité de gestion et de prise de décisions ;
 - la qualité des services, des produits et des réalisations ;
 - du processus démocratique et de la bonne gouvernance locale ;

15- Voir partie II.1. du document publié : domaines et indicateurs d'appréciation des performances.

16- Citons notamment pour le test les communes I et IV du district de Bamako, celles de Moribabougou, Sanankoro Djitoutou (cercle de Kati) ; Banamba, Benkadi (cercle de Banamba) ; Dégnékoro, Kaladougou (cercle de Dioïla) ; Sirakorola, Doumba (cercle de Koulikoro) ; Tiémala Banimonoté, Danou (cercle de Bougouni) ; Gouandiaka, Séré Moussa Ani Samou (cercle de Yanfolilla) ; Kébila, Ména (cercle de Kolondiéba) ; Ménaka et Inékar (cercle de Ménaka).

17- CARE (2001) et USAID/ARD (2000).

- des stratégies de participation des populations (hommes et femmes) et de mobilisation des ressources ;
- la maîtrise d'ouvrage du développement local.

Tout ce processus itératif a été mené dans le souci permanent que l'outil soit :

- **le plus complet possible**, tout en restant « léger », afin d'être utilisé facilement et à moindre coût par les communes ;
- **le plus ciblé possible**, d'où la nécessité de choisir un nombre réduit d'indicateurs simples et précis, même si la contrainte est de devoir procéder dans le temps à certains réajustements en fonction de l'évolution des lois et décrets ;
- **le plus standard possible**, afin que chaque commune puisse facilement maîtriser l'outil et comparer ses résultats d'une année à l'autre, voire comparer ses résultats à ceux d'autres communes ;
- **le plus compréhensible possible**, afin de minimiser les interprétations erronées de son contenu, sources éventuelles de biais, d'où le choix d'introduire une partie consacrée à la clarification de ses diverses composantes¹⁸.

En terme de performances, la structuration de l'outil s'est faite autour de **5 principaux domaines** bien documentés¹⁹ : « organisation interne », « gestion administrative et financière », « mobilisation des ressources (financières et humaines) », « planification et programmation du développement local » et « services, produits et réalisations de la collectivité ».

Les échanges ont été plus ardues entre les différentes parties prenantes en ce qui concerne la formulation des indicateurs pour chacun des domaines de compétences à évaluer, puis des niveaux d'appréciation pour chacun d'entre eux. Plusieurs facteurs peuvent l'expliquer :

- les sensibilités (indicateurs) et les ambitions (niveaux d'appréciation) spécifiques à chaque partie prenante ;
- l'évolution, dans le temps, des thèmes et préoccupations d'actualité ;
- au début du processus, d'une réunion à l'autre, le manque de régularité de présence des représentants de certaines parties prenantes, ce qui ramenait souvent les échanges sur des points précédemment clos autour d'un consensus.

Dans l'animation, il a toujours été possible de trancher les débats en se référant aux principes de

base retenus de manière consensuelle et aux textes de lois existants. Mais cet état de fait contribue en partie à expliquer la démotivation de certaines personnes en cours de processus, la sous-estimation de sa durée et les multiples versions préliminaires qui ont été rédigées à l'issue des différentes réunions.

Chacun de ces domaines a finalement pu être défini par **en moyenne 6 indicateurs**²⁰, basés sur les principales obligations relevant légalement des communes, ainsi que quelques aspects de fonctionnement d'une commune « idéale ».

L'outil se compose au **total de 33 indicateurs** qui peuvent être appréciés et suivis d'une année à l'autre. Ils ont été formulés suivant certaines caractéristiques afin d'être :

- **circonscrits dans le temps**, même si la période de référence peut varier : l'année écoulée, l'année en cours ou un moment précis (par exemple : « *la commune a été active dans le recouvrement des taxes et impôts de l'exercice passé* » ; « *le compte administratif de la commune décrit de façon claire et correcte toutes les opérations comptables passées durant l'année* ») ;
- **sensibles** puisqu'ils peuvent évoluer dans le temps, d'une période de référence à une autre ;
- **mesurables** : quantitatifs, ils font référence à des nombres ou à des taux (par exemple : « *taux moyen de présence des élus aux sessions de l'année dernière* », « *nombre de sessions ordinaires tenues pendant l'année dernière* ») ; qualitatifs, ils ont été rendus facilement mesurables à travers la formulation des **4 niveaux d'appréciation** qui se réfèrent à une échelle croissante de valeurs et à des normes (valeurs de référence) qui sont précisées dans la législation en vigueur (par exemple : « *la commune n'a mobilisé aucune ressource supplémentaire* » / « *la commune a mobilisé moins de 25 % de son budget d'investissement auprès des bailleurs de fonds et des populations* » / « *entre 25 et 50 %...* » / « *plus de 50 %...* ». Pour faciliter les bilans par domaine, puis le bilan global de la commune, chaque niveau d'appréciation s'est vu affecter **un score** dont le mode de calcul est expliqué en détail dans la partie III du document publié ;
- **fiables**, puisqu'il est toujours possible de se référer à des données objectivement vérifiables²¹ ;
- **conviviaux**, puisque devant être significatifs pour les **différents groupes d'acteurs interpellés**.

18- Voir partie II.2. du document publié : clarification des domaines.

19- MATCL/DNCT (novembre 2003).

20- Élément concret et vérifiable mettant en lumière les changements qui peuvent s'opérer dans le temps et l'espace.

21- Des sources possibles de vérification sont listées dans la partie II.2. du document publié.

3.2 La conception d'une méthodologie d'utilisation



Les grandes étapes de la démarche méthodologique indicative ont été développées lors de la phase de conception de l'approche pour servir de cadre de travail de référence.

Suite à la phase de test, leur contenu a été affiné afin de proposer des « façons de faire » adaptées à différents contextes et de mettre en exergue quelques points d'attention spécifiques pour les maires et les personnes chargées par eux de conduire le processus²².

La méthodologie se veut pédagogique, adaptée à un public de niveaux variés et qui évolue dans des contextes différents. Il s'agit d'expliquer, de proposer et de présenter des alternatives utilisables d'emblée ou en cours de processus dans une commune, sans dénaturer la démarche, ni perdre les éléments de comparaison (évolution des performances d'une année à l'autre).

3.3 Le test et la finalisation de l'approche

« Celui qui n'a pas lutté est fort à la lutte »

(proverbe bwa)

La phase de test, planifiée sur une période de 3 mois (voir tableau 1), a été réalisée avec un échantillon des collectivités territoriales volontaires (3% des communes du Mali) par les CCC, accompagnés de conseillers des structures partenaires.

Elle a permis de mettre l'accent sur quelques aspects spécifiques qui ont été analysés lors d'un atelier. À cette étape, un modérateur jusqu'alors externe au processus d'élaboration a été choisi pour aider les structures partenaires à prendre un recul suffisant et valoriser les leçons tirées.

Les éléments saillants issus du test portent sur l'outil, mais surtout sur la méthodologie qui, volontairement, n'avait été que peu formalisée dans la version testée, de manière à ne pas freiner les initiatives des animateurs de l'exercice d'auto-évaluation et de leurs accompagnateurs.

Pour **l'outil**, les principaux ajustements proposés concernaient :

- la reformulation d'indicateurs, des définitions d'indicateur et l'ajustement de certains niveaux d'appréciation afin d'éviter les ambiguïtés ou les réticences des utilisateurs ;
- la précision du cadre temporel pour certains indicateurs ;
- la modification de la liste des indicateurs par groupe d'acteurs, en fonction de leur pertinence selon leur accès théorique à l'information.

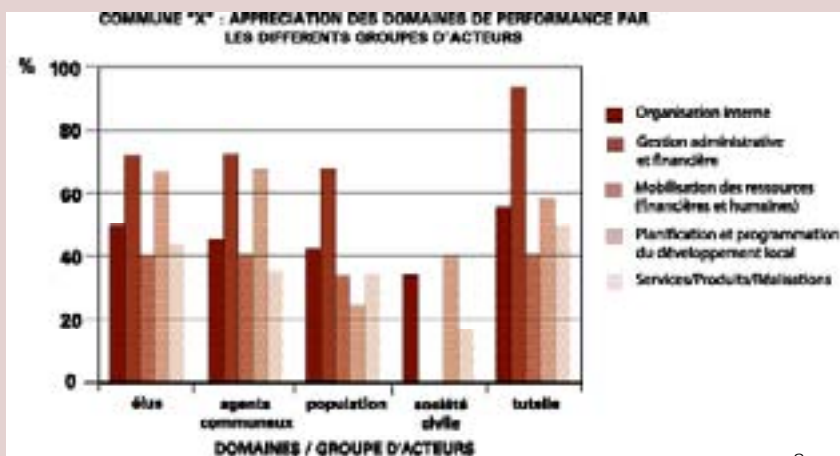
22- Voir partie III du document publié : démarche méthodologique d'utilisation de l'outil d'auto-évaluation des performances des collectivités territoriales.

Pour la **méthodologie**, les principales propositions portaient sur l'animation et l'organisation de l'exercice qui conditionnent en grande partie sa réussite.

Pour l'**animation**, les personnes responsabilisées par le maire doivent veiller à :

- clarifier pour le public leur rôle à chaque étape de l'exercice, par exemple : animateur, co animateur, responsable de la prise de notes ou encore appui conseil dans le processus (rôle assumé dans un premier temps principalement par des conseillers CCC et d'autres partenaires techniques mis à contribution) ;
- étudier la possibilité d'impliquer dans l'équipe d'animation la société civile, voire des agents des services techniques déconcentrés à côté d'agents communaux ou de membres du bureau communal ;

- traduire à l'avance quelques mots clés ou concepts en langue locale, voire si nécessaire tout l'outil en fonction du public ;
- introduire les indicateurs portant sur des questions de genre en se référant à la culture du milieu ;
- travailler parallèlement avec plusieurs groupes d'acteurs, afin de raccourcir le temps consacré à l'exercice ;
- faire une synthèse après les entretiens avec chaque groupe d'acteurs, afin de vérifier les données qui seront ensuite analysées et restituées ;
- dans les communes rurales, visualiser la présentation de l'outil, ainsi que les résultats issus de chaque groupe d'acteurs, afin de faciliter la restitution et les propositions d'actions ;



Source : LE BAY S.

■ n'utiliser les documents de référence qu'en dernier recours, comme moyen de vérification (par rapport au score d'un indicateur) et ne pas discuter autour de scores, mais de réponses argumentées (le score ne vient qu'en dernière étape) ;

- développer des stratégies vis-à-vis des personnes qui monopolisent la parole et influencent fortement les échanges ;
- bien préparer l'atelier de restitution : présenter la synthèse des différentes visions croisées sur les performances de la commune, l'analyser. Ne pas remettre en question les réponses données et surtout ne pas chercher le consensus à tout prix ;
- aider les acteurs à déboucher sur des propositions concrètes d'actions et à partager les responsabilités pour leur mise en œuvre.

Dans l'**organisation de l'exercice**, le maire doit veiller à :

- inviter à l'avance les différents groupes pour l'auto évaluation et la restitution, veiller à leur bonne représentativité qualitative et quantitative et à ce que ce soit les mêmes participants tout au long du processus d'auto évaluation ;
- respecter la disponibilité des différents groupes d'acteurs, tout en ne laissant pas plus d'une semaine s'écouler entre les différentes séances d'auto évaluation et la restitution ;
- soumettre à l'avance le « questionnaire » à la tutelle souvent indisponible pour se joindre à l'exercice dans la commune, de manière à pouvoir tenir compte de ses réponses lors de la restitution ;
- adopter à court terme un système d'archivage, afin de faciliter la recherche d'informations²³ ;

- prévoir dans le budget de la commune les coûts de réalisation de l'exercice et faire connaître à tous les acteurs les modalités de prise en charge²⁴ ;
- penser pour le futur à planifier d'éventuels frais d'accompagnement de l'exercice, dans une perspective d'utilisation régulière de l'approche et de la non-pérennité des services subventionnés des CCC.

Ces divers éléments ont été pris en compte dans l'étape de finalisation de l'outil. Curieusement,

celle-ci s'est révélée plutôt longue à réaliser (voir tableau 1). Même si le test n'a pas remis en question le travail jusque là accompli, après avoir rédigé plusieurs versions provisoires, le fait de devoir procéder à quelques ultimes ajustements a occasionné un certain « essoufflement ». Suite aux délais requis par la procédure d'appel d'offre coordonnée par la DNCT, la publication n'a été disponible qu'en avril 2004, soit plus de deux ans et demi après le début du processus...

4. UTILISATION ET PERTINENCE DE L'APPROCHE

Si le test a confirmé la plupart des hypothèses liées à l'approche retenue d'auto évaluation, son utilisation à plus grande échelle à partir de 2005 a permis d'en cerner mieux les effets. En juin 2006, 17 % des communes ont fait au moins une fois l'exercice.

« Si des chameaux se vantent entre eux de leurs callosités, ils passeront la journée sans paître »

(proverbe tamasheq)

4.1. La publication et la diffusion de l'outil d'auto évaluation des performances des collectivités territoriales

La publication, préfacée par Monsieur le Ministre de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales, est le symbole d'un effort commun. Elle concrétise l'aboutissement d'un processus participatif de conception. Dans le même temps, elle a aussi engendré la démobilisation partielle des ressources humaines jusque là focalisées dans cette perspective.

Pourtant, de l'avis des initiateurs du processus, il s'aurait plus que jamais nécessaire de réactualiser les défis surmontés depuis août 2001. Un « nouveau chantier » se présentait à eux : concevoir un dispositif d'accompagnement de l'utilisation de l'outil. Il s'agissait de le présenter à l'échelle nationale aux utilisateurs et, en fonction de la demande, d'accompagner les acteurs communaux dans leurs premiers exercices d'auto évaluation.

Comme juste après la publication, en juin 2004 les élections communales s'annonçaient, le MATCL décida d'attendre la prise de fonction des nouvelles équipes pour procéder à sa diffusion. Chaque commune se vit remettre par la DNCT une « mallette du maire ». Elle contenait tous les documents méthodologiques de référence et d'orientation indispensables à la bonne exécution des tâches des élus et des agents communaux. « L'outil d'auto évaluation des performances des collectivités territoriales » allait donc se transmettre de maire en maire. Parallèlement, les CCC et d'autres accompagnateurs potentiels de l'exercice d'auto évaluation recevaient également plusieurs exemplaires de la publication.

Dans la mallette, cet outil n'était qu'un instrument parmi de nombreux autres. Il convenait de le faire connaître, au-delà des conseillers des CCC et des communes ayant contribué à sa conception et à son test ; certains d'entre eux n'ayant par ailleurs pas été reconduits dans leur mandat.

4.2. Les principaux effets de l'approche

Dans le temps, le développement des compétences de la commune est perceptible. Si certains effets étaient prévisibles et souhaités, d'autres étaient plus inattendus.

Les participants à l'exercice tirent plus d'enseignement des discussions autour des indicateurs que de la sélection d'un niveau et du score qui finalement en résulte. Même si le premier réflexe au début est pour certains d'essayer de proposer d'abord un niveau, faute d'éléments ils ne peuvent convaincre les autres. **Construire ensemble un**

24- En fonction principalement du nombre de villages/fractions composant la commune, de sa superficie, du niveau de participation souhaité par le maire et de la durée de l'exercice, le coût par commune varie en moyenne de 50 000 à 500 000 Fcfa (1 euro = 656 Fcfa). Cela correspond principalement aux indemnités des élus, aux frais de transport, aux frais de repas des participants, ainsi qu'au coût de la communication autour de l'exercice. En cas de déplacement de la tutelle des frais supplémentaires sont à prévoir.

argumentaire, en confrontant les points de vue devient un moyen pour les participants de mieux comprendre leur rôle et celui des autres au sein de la commune.

« Face à certaines difficultés rencontrées par mon association, je sais maintenant que je peux venir négocier certaines choses avec M. le Maire »

(déclaration en 02/2006 d'une présidente d'association de productrices de karité, Cercle de Kati, Région de Koulikoro – Mali)

Chacun ayant l'occasion d'exprimer son avis sur un certain nombre de points, l'exercice contribue à développer le sens de la critique constructive et de l'auto critique. Il s'agit pour tout un chacun d'apprendre à faire la différence entre présenter une critique et « attaquer » une personne. Si les maires sont habitués aux réactions éventuelles d'opposants politiques, ils supportent mal les critiques émises par les agents communaux. En effet, le contexte culturel les a peu habitués à ce que des employés s'expriment sur de tels sujets et surtout devant des tierces personnes. Cela souligne l'importance de l'animation dans la gestion des échanges lors de l'exercice, mais aussi son rôle de conseil auprès des différents groupes (par exemple pour les inciter à se manifester au moment opportun auprès du maire et pas seulement au moment de l'exercice). Afin d'anticiper sur des aspects négatifs qui pourraient être évoqués et dont ils sont conscients, les maires se sentent de plus en plus incités à les évoquer eux-mêmes.

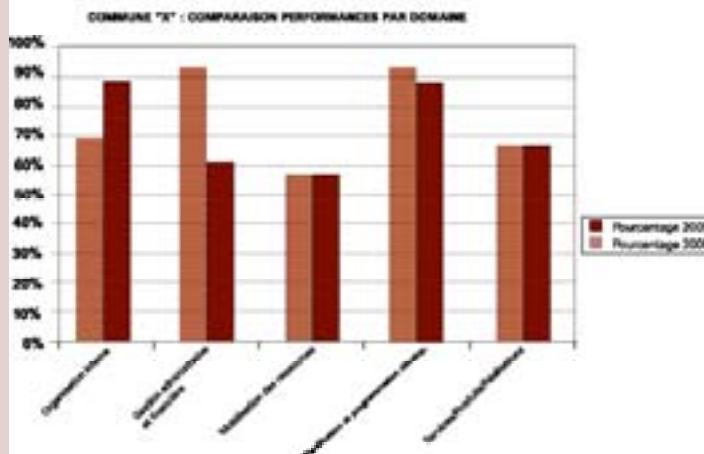
A travers l'exercice, les utilisateurs identifient les principaux acquis et faiblesses de la commune. Lors de la restitution, la visualisation des principaux domaines de performance facilite l'analyse et permet de comparer avec la situation antérieure. Ils constatent si la commune s'acquitte de ses devoirs, assure les différents services qui sont attendus d'elle et avec quelle qualité.

« Suite à l'exercice d'auto évaluation, j'ai été contacté par un maire qui m'a demandé de l'appuyer dans le montage de son projet ANICT pour qu'on ne dise plus qu'il n'a pas respecté les procédures »

(05/2006, déclaration d'un conseiller CCC, Cercle de Kati, Région de Koulikoro – Mali)

100 % des exercices dans les communes ont abouti à l'élaboration de plans de renforcement institutionnel et organisationnel. Lors de la restitution des résultats, c'est la mise en commun des idées et la qualité des échanges entre les acteurs qui importent. Cela détermine la pertinence des actions à programmer et l'engagement des différents acteurs dans leur mise en œuvre. C'est aussi le moment où ces derniers prennent conscience qu'ils ont tous des devoirs à remplir dans le cadre du bon fonctionnement de la commune.

En 2006, à l'issue de la phase test de l'outil d'auto évaluation, des cadres de concertation commune / société civile se mettent en place dans des collectivités de la Région de Koulikoro pour résoudre durablement des incompréhensions...



La prise de décisions des maires est facilitée à la lumière des résultats atteints et du produit des discussions. Il lui est aussi plus aisé de répartir les responsabilités pour la mise en œuvre des actions retenues.

« Si une aiguille est tombée dans un puits profond, ceux qui regardent dans le puits sont plus nombreux que ceux qui y descendent »

(proverbe sénoufo)

Dans les communes où l'exercice a été fait deux fois, il est possible d'évaluer les effets du renforcement de capacités en mettant en parallèle les actions réalisées dans le cadre du plan et la progression du niveau des indicateurs de chaque domaine.

Ces éléments servent d'argumentaire aux élus lorsque qu'ils cherchent à négocier des appuis, en dehors des CCC, auprès de partenaires techniques et financiers. Au fil des exercices, c'est aussi la capacité d'analyse des communes qui se développe.

L'information des acteurs sur la vie communale est améliorée car au cours de l'exercice de nombreuses données sont fournies sur le fonctionnement de la commune (mairie, bureau, commissions de travail) et ses relations avec les autres acteurs, même extérieurs à la commune. Chaque participant a aussi la possibilité de poser des questions. Cela amène les élus à prendre conscience qu'ils doivent rendre des comptes, non seulement dans le cadre des contrôles de légalité de la tutelle, mais aussi aux populations.

5. APPROPRIATION, DURABILITÉ ET RÉPLICATION DE L'APPROCHE

« Dire "feu" ne provoque pas d'incendie »

(proverbe bozo)

5.1 Les signes d'appropriation

Étant donné que l'utilisation de cette approche par les communes est récente, il est plus réaliste de parler de signes d'appropriation que d'appropriation. Par ailleurs, certains facteurs qui seront abordés ultérieurement peuvent contribuer à faciliter l'appropriation et à faire qu'elle soit durable auprès des différentes parties prenantes.

Les communes choisissent librement de faire l'exercice d'auto évaluation car il n'existe aucune « contrainte » extérieure (texte de loi, directive, conditionnalité répressive ou attractive). Il appartient au maire de prendre la décision, au moment qui lui convient le mieux et d'y consacrer le budget qu'il veut. Pour l'instant toutes les communes qui ont fait une première fois l'exercice l'ont refait l'année suivante. Toutefois, cette absence « d'obligation » rend le processus d'accompagnement relativement contraignant. L'initiation des communes relève tout d'abord de la libre implication des PTF (dont les opérateurs CCC), quant à l'ac-

compagnement, il est lié au rythme des demandes, ce qui peut pousser certaines structures à les susciter afin d'avoir des planifications plus cohérentes.

Dans certains cercles, les communes se donnent aussi les moyens de faciliter le processus d'auto évaluation et de suivi des décisions qui en résultent. Pour ce faire, des Comités Locaux d'Orientation²⁵ (CLO) mettent en place de petites unités de suivi comprenant des maires, des agents des services techniques déconcentrés et des partenaires.

Dans un même cercle, des animateurs communaux issus de différentes collectivités mettent en commun leur expérience et s'entraident dans la préparation des exercices d'auto évaluation.

La tendance générale est que le Maire, avec les animateurs et les accompagnateurs, adaptent la méthodologie selon leur contexte et leurs besoins (on a vu par exemple au § 3.3. que la disponibilité financière des communes influait directement sur les options méthodologiques). L'approche présente déjà des alternatives, mais ils n'hésitent pas à être créatifs pour faciliter l'exercice ou lui garantir un effet plus durable.

25- Organe de mise en œuvre du processus de décentralisation chargé de définir, orienter, suivre et évaluer les appuis techniques donnés aux collectivités territoriales des cercles.

Ils adaptent aussi l'outil à travers ses indicateurs. Au-delà des révisions qui sont rendues nécessaires par l'évolution des textes de loi, une tendance est de retoucher la liste des indicateurs en fonction des différents groupes d'acteurs interpellés. Cela était déjà prévu dans l'approche, les cinq groupes n'ayant pas à se prononcer sur tous les indicateurs. Toutefois, dans les cas observés, il ne s'agit plus d'éviter une surcharge inutile des participants ou de tenir compte de leurs principaux centres d'intérêt, mais le plus souvent d'éviter que les représentants d'un groupe avouent qu'ils ne peuvent pas se prononcer sur un indicateur, faute d'information.

Globalement, on constate que comme l'approche a fait l'objet d'une publication, il y a une certaine timidité chez les utilisateurs à en changer certains aspects. Ainsi, d'un exercice à l'autre, du temps est investi dans la commune pour rediscuter avec les accompagnateurs certains indicateurs et la méthodologie qui conditionne à la fois l'ambiance de l'exercice d'auto évaluation et la qualité des résultats obtenus.

Selon des sondages réalisés auprès de personnes ayant participé au moins une fois à un exercice d'auto évaluation, plus de la moitié sont capables d'expliquer les principales étapes, de proposer des améliorations de l'approche et aussi de citer des actions retenues dans leur plan. La demande de traduction de l'outil dans les différentes langues pratiquées au Mali est récurrente. Les maires et les animateurs voient cela comme une nécessité pour s'assurer que tous les participants comprennent l'exercice et y participent pleinement. La publication dans les différentes langues est réclamée par les non lettrés alphabétisés. Les échanges réalisés avec les utilisateurs lors du « Séminaire sous régional d'échange et d'apprentissage sur les expériences de renforcement de capacités pour le suivi et l'évaluation de la décentralisation et de la gouvernance locale en Afrique Occidentale²⁶ » confirment ces tendances, tout comme ceux qui ont eu lieu après, lors de visites de terrain, entre participants issus de pays voisins et utilisateurs de quelques communes proches de la capitale.

Dans une certaine mesure, on peut aussi aborder la notion d'appropriation en ce qui concerne

d'autres niveaux de collectivités qui, de prime abord, n'étaient pas ciblés. Ainsi, des conseils de cercle ont déjà utilisé l'approche afin de mesurer leurs performances. Il ressort de ces tentatives faites par des élus que la liste des indicateurs doit être adaptée spécifiquement à ce niveau.

Doit-on aussi parler d'appropriation pour des PTF ou le MATCL ? Certaines tendances pourraient nous donner à penser que oui. Par exemple début 2004, un groupe de travail mis en place par les PTF pour réfléchir sur une liste commune d'indicateurs devant permettre de mesurer les effets des appuis financiers réalisés auprès des collectivités territoriales a adopté 58 % des indicateurs contenus dans l'outil. Depuis 2005, une majorité des ONG partenaires du PGP (Programme Gouvernance Partagée) utilisent dans 36 % des communes maliennes 90 % des indicateurs contenus dans l'outil pour faire des diagnostics communaux devant déboucher sur des plans d'action en matière de renforcement de capacités. Depuis la même année, dans les différentes régions du Mali, plusieurs synergies se mettent en place entre les PTF pour former leur personnel à la maîtrise de l'accompagnement de cette approche et pour initier les communes à la pratique de l'auto évaluation de leurs performances.

Côté MATCL, depuis 2005, des consignes ont été passées auprès des opérateurs CCC de manière à ce que les conseillers se mobilisent dans les tâches d'accompagnement de l'exercice d'auto évaluation. Lors de ses différentes missions sur le terrain, le Conseiller en Décentralisation du Ministère fait régulièrement des sondages auprès des représentants de la tutelle et des maires afin de suivre le processus d'utilisation de l'approche et ses effets dans les collectivités territoriales. En 2006, de manière à susciter l'émulation entre les communes, le Ministère a aussi initié un concours national destiné à comparer leur bilan sur la période 2003-mi 2006 dans trois domaines prioritaires (gouvernance démocratique locale, promotion du développement local et mobilisation des ressources) et à primer celles qui auront les meilleurs résultats. Pour ce faire, 64 % des indicateurs de l'outil ont été retenus.

5.2. La durabilité

« Si un pêcheur a vendu sa pirogue pour un chameau, c'est qu'il a pris de graves résolutions »

(proverbe songhoy)

Suite aux leçons tirées en cours de processus, plusieurs questions demeurent ouvertes quant à la durabilité de l'approche, mais plus encore sur la constance de sa valeur dans le temps.

Le suivi de la mise en œuvre de l'approche par les différentes parties prenantes, ainsi que les sondages réalisés ont permis de souligner l'importance de l'accompagnement lors des premiers exercices. Dans les nouveaux cahiers des charges (2006) de chaque opérateur CCC figure à la rubrique « accompagnement au fonctionnement de la collectivité territoriale et de ses organes » l'exercice annuel d'auto évaluation. Il est toutefois nécessaire de se poser la question de la disponibilité et de l'accessibilité (financière notamment) de cet accompagnement à la fin du mandat des CCC prévu en fin 2007²⁷. Même s'il est probable que le taux de renouvellement des élus sera moindre lors des prochaines élections communales et que donc plusieurs conseillers déjà formés seront à même d'être des animateurs de l'exercice, une majorité de maires semblent penser qu'un appui conseil extérieur durant l'exercice est salutaire. Est-ce seulement lié à une question de confiance en soi pour le pilotage du processus et l'animation de l'exercice ? Le futur nous le dira.

A travers le Mali, de plus en plus de PTF s'allient pour s'impliquer techniquement et financièrement au soutien d'un dispositif d'accompagnement à l'utilisation de l'outil. Des synergies se mettent en place dans le cadre de différents programmes en cours de mise en œuvre et avec les actions planifiées par différentes structures étatiques. On remarque toutefois que cela prend du temps pour que l'ensemble du territoire soit couvert.

Parallèlement d'autres outils complémentaires à l'usage des collectivités territoriales sont développés. Par exemple, dès 2003, des PTF, avec la Direction Nationale des Archives du Mali (DNAM), ont appuyé la DNCT dans la conception d'un guide pratique de gestion des archives des collectivités territoriales²⁸ et à la mise en place d'un dispositif d'accompagnement, de suivi et d'évaluation des

performances communales²⁹. Cela a permis d'étoffer le dispositif initial en facilitant aux communes l'accès aux données de base susceptibles de les aider dans leur analyse et leur prise de décisions³⁰, lors de l'exercice, mais également dans le cadre de leur fonctionnement.

Les collectivités territoriales qui adaptent l'outil au fil des exercices posent la question de la validation des changements faits qui, par ailleurs, ne sont pas capitalisés. Elles souhaiteraient majoritairement que l'État prenne cette responsabilité, surtout en ce qui concerne les indicateurs. Faut-il veiller à standardiser l'outil de manière à constamment vérifier son adéquation avec les lois en cours, à permettre aux communes de mieux comparer leurs résultats d'une année à l'autre et entre elles ou bien faut-il laisser chaque commune développer son propre outil ? Chaque option présente des avantages et des inconvénients qui devraient faire l'objet d'un débat entre utilisateurs et initiateurs de la conception de l'outil (MATCL/DNCT principalement).

Suite aux constats faits lors des exercices durant lesquels les utilisateurs sont parfois très prompts à faire des modifications, des interrogations doivent être partagées. Ainsi dans l'exemple précédemment donné des maires qui réduisent la liste des indicateurs soumis aux différents groupes d'acteurs interpellés (§ 5.1.), ne serait-il pas utile de se demander si la meilleure option n'est pas plutôt à l'avenir de mettre tous les groupes en situation de pouvoir répondre au maximum de questions posées... A terme, la conséquence directe de ces multiples retouches ne sera t-elle pas que les résultats obtenus d'une année à l'autre ne seront plus comparables. Dans le cas des adaptations méthodologiques, il y a aussi lieu de lister les éléments incontournables susceptibles de garantir la qualité/fiabilité des résultats obtenus.

Au-delà de ces pistes de réflexion portant sur l'utilisation de l'outil et conditionnant sa durabilité, on constate qu'il existe de plus en plus d'enjeux autour des résultats des exercices, non pas en terme de plans d'action élaborés, mais de scores atteints. Ces enjeux sont le fait d'acteurs extérieurs à la commune. Cela vient en porte-à-faux avec l'approche adoptée d'auto évaluation où les résultats appartiennent à ceux qui font l'exercice. Le principal enjeu fréquemment abordé, tant par des PTF

27- D'ici là les opérateurs CCC ont pour mandat de préparer, mettre en place et suivre le fonctionnement des Services Communs aux collectivités territoriales cercles et communes (SECOM).

28- MATCL/DNCT – DNAM – AFVP – SNV – PACT/GTZ (mai 2004).

29- DNCT – DNAM – SNV – PACT/GTZ (octobre 2005).

30- Les communes ont ainsi directement de meilleures chances d'atteindre le niveau de performance le plus élevé en ce qui concerne l'indicateur N°18 « la commune dispose d'un système de classement et d'archivage des dossiers ».

que par l'État, serait d'indexer l'appui fourni aux performances des collectivités territoriales (performance globale ou dans certains domaines spécifiques). Ainsi, par exemple, les droits de tirage³¹ des communes « performantes » seraient plus importants. Ces tendances présupposent que toutes les communes du Mali fassent l'exercice et publient leurs scores. Si elles se concrétisaient, elles pourraient constituer d'importants biais lors des exercices, voire à terme entraver l'appropriation de l'approche par les utilisateurs...

Notons que ces tendances ne sont pas spécifiques au Mali. Elles s'inscrivent dans un courant de plus en plus dominant dans le domaine de la décentralisation et de la gouvernance locale. Il consiste pour les bailleurs à mettre en place des systèmes de suivi afin de mesurer l'impact de l'appui financier à travers une liste commune d'indicateurs de performance. Alors que le volume consacré à l'aide budgétaire va grandissant, plusieurs réseaux et groupes de travail planchent sur le sujet à travers le monde³² en cherchant à faire si possible le lien avec les stratégies de réduction de la pauvreté. Citons par exemple pour le Mali la mise en place par l'Union Européenne, en 2006, dans le cadre du PARAD (Programme d'Appui à la Réforme Administrative et à la Décentralisation)³³ d'un dispositif qui comprend 12 indicateurs³⁴ et développera progressivement un jeu d'indicateurs plus étendu prenant aussi en compte le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP). Le but est d'aboutir à un suivi plus fin des processus de réforme institutionnelle, les indicateurs permettant d'apprécier la mise en œuvre des moyens de la politique du Gouvernement, ainsi que l'obtention des résultats intermédiaires³⁵ arrêtés de manière concertée.

5.3. Des exemples de répliation

« Sois à l'écoute, tout parle, tout est parole, tout cherche à nous communiquer une connaissance »

(proverbe dogon)

Si, en matière de développement, la recette standard marchant à tous les coups n'est qu'un mirage, la « réinvention de la roue » se pratique encore très couramment. Elle résulte le plus souvent d'une lacune d'informations ou d'un manque de confiance dans la fiabilité d'une approche ou d'un outil existant. Dans le cas de « l'outil d'auto évaluation des performances des collectivités territoriales », même si aucune stratégie visant à promouvoir sa répliation n'a été élaborée, il s'avère que les parties prenantes, initiatrices, utilisatrices et porteuses du processus ont contribué à largement partager l'information. On constate par conséquent un phénomène d'essaimage au niveau de l'Afrique de l'Ouest (voir tableau 1).

Certains facteurs ont favorisé la répliation de l'approche. De nombreux pays, engagés dans un processus de décentralisation, sont à la recherche d'outils pratiques, disponibles et rapidement maîtrisables dont ils pourront se servir ou s'inspirer. Le Mali qui fait figure de « pionnier » en matière de décentralisation et de gouvernance locale est très attractif. La multiplication des visites d'échange de différents groupes d'acteurs (représentants de PTF, de services étatiques, d'organisations d'élus ou de la société civile...) facilite la diffusion des pratiques en cours. Les PTF s'investissent de plus en plus dans la capitalisation et le partage d'expériences entre les différents pays. Cela les incite aussi à contribuer, comme dans le cas présent, à la publication de documents pour faciliter leur diffusion à large échelle. Le personnel des organisations d'appui est lui aussi de plus en plus mobile à travers la sous région. Il ventile les expériences acquises en les adaptant aux contextes d'intervention et aux types de demande.

L'exemple de répliation au Niger³⁶ est présenté dans l'étude de cas « Planification et suivi évaluation dans les communes orientés vers la réduction de la pauvreté ». Nous ne citerons donc que quelques éléments pour l'introduire.

31- Mécanisme de dotation financière des collectivités territoriales géré par l'ANICT (Agence Nationale des Investissements des Collectivités Territoriales) qui répond à certains critères de pondération (par exemple en 2006 : population, taux de recouvrement de la TDRL -Taxe de Développement Régional et Local-, éloignement et pauvreté).

32- ARNDT C., OMAN C. (août 2006) et KAUFMANN D., KRAAY A., MASTRUZZI M. (septembre 2006).

33- FORANIM Consult (juin 2006) et <http://www.snmali.org/actus/paradeumali.pdf>

34- Six indicateurs sont liés à la décentralisation, trois rendent compte de l'interdépendance décentralisation / déconcentration et trois de la réforme de l'État. Tous sont issus des différents documents stratégiques encadrant le processus de réforme institutionnelle. Ils ont fait l'objet d'un accord avec les autorités maliennes portant sur la liste finale, les valeurs de référence et cibles associées, les responsabilités dans la production et la collecte de données, les sources de vérification, les échéances pour leur production et les mécanismes de révision éventuelle.

35- Comme l'indiquait la Commission européenne dans sa communication « Bonne gouvernance et développement » (20/10/03), « élaborer des processus appropriés pour définir et accepter des indicateurs de gouvernance est un défi », d'autant plus au Mali, où l'appareil statistique mériterait d'être étoffé.

36- SNV-Niger (juillet 2005 et octobre 2005) - République du Niger/SNV-Niger (novembre 2005) et SADD A. L. (février 2006).

Suite à une phase test menée en 2005 par la SNV, en collaboration avec les services déconcentrés de l'État et d'autres intervenants, l'outil est actuellement en cours d'utilisation à plus grande échelle. Après des alliances passées avec d'autres PTF, l'objectif est maintenant son institutionnalisation par le Ministère de l'Aménagement du Territoire et du Développement Communautaire (MATDC). Il s'inspire de plusieurs processus initiés au Mali et des leçons déjà tirées autour de la planification participative du développement communal³⁷ et de l'auto évaluation des performances des collectivités territoriales. Ces deux approches ont été associées de manière à pouvoir répondre à la fois aux préoccupations des nouvelles autorités communales élues en 2004 qui doivent entreprendre des actions de développement et maîtriser leurs rôles et à celle de l'État par rapport à l'atteinte des OMD/SRP³⁸ au niveau local³⁹.

L'outil d'auto évaluation se présente de la même manière qu'au Mali (33 indicateurs, 4 niveaux d'appréciation auxquels sont affectés un score). Les adaptations sont perceptibles surtout au niveau des domaines (3 sur les 5 ont été reconduits de manière à se focaliser sur le fonctionnement des organes de la commune) et de la nature des indicateurs (11 ont été reconduits, les autres étant reformulés selon les spécificités du contexte, notamment la volonté de prendre en compte plus d'aspects liés au genre). Quant à la méthodologie, l'animation de l'exercice est confiée à des personnes ressources (représentants mandatés par les différentes couches socio-économiques), préalablement formées, qui agissent au sein d'un comité technique communal présidé par le maire.

L'exemple de réplication au Bénin s'inscrit dans le cadre d'une réaction générale des collectivités territoriales vis-à-vis d'un rapport d'évaluation de leurs performances réalisé par le PNUD⁴⁰. Décidées à contester les résultats avancés, elles ont mandaté courant 2005 l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) pour faire entendre leurs points de vue. L'ANCB a demandé l'appui de quelques PTF⁴¹ pour accompagner un processus de conception d'une approche et d'un outil fiables, susceptibles de mesurer à l'échelle nationale l'évolution des performances des communes, mais aussi de soutenir le développement du processus de décentralisation en cours à travers le renforcement des capacités de suivi évaluation des acteurs

et l'instauration d'une gestion transparente des ressources localement disponibles.

Un groupe de pilotage au sein de l'ANCB travaille avec les PTF et fait valider chaque étape réalisée par les associations départementales. La conception qui est en cours s'inspire du processus mis en œuvre au Mali. Les adaptations sont perceptibles au niveau des domaines (4 sur les 5 ont été reconduits). Les indicateurs sont en cours de formulation. La formation d'accompagnateurs est déjà envisagée, de même qu'un dispositif qui serait chargé de la centralisation et de l'analyse des données.

La diffusion des résultats au niveau départemental et national est envisagée, de manière à permettre aux communes de mieux négocier les appuis qui leur sont nécessaires. Des réflexions sont déjà en cours sur comment gérer certains biais possibles (par exemple la compétition entre les communes) ou sur comment y remédier (par exemple la mise en place d'un mécanisme de contrôle des informations recueillies, surtout à l'approche de périodes électorales).

L'exemple du Burkina-Faso⁴² : Il existe au niveau de l'État la volonté d'être plus efficace dans le pilotage du processus de mise en œuvre de la décentralisation. A cette fin, le Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation (MATD) met en place un système de suivi et d'évaluation pour piloter avec plus de cohérence l'avancement du processus, en faisant le lien avec la déconcentration, les politiques nationales de bonne gouvernance et de réduction de la pauvreté et l'évolution du cadre législatif. Une cellule nationale de coordination, rattachée au Secrétariat Général du MATD, assure la gestion en collaborant avec un comité mixte composé notamment de structures étatiques, PTF, CSLP..

Au-delà du suivi d'indicateurs généraux et de la mise en place de cadres de concertation, en s'inspirant de l'expérience malienne, il est prévu de procéder à des auto évaluations selon des indicateurs spécifiques. Cette approche vise à « forcer les acteurs à trouver les meilleures solutions face aux réalités auxquelles ils sont confrontés », en les mettant en situation de se poser la question « quelle qualité voulons-nous atteindre dans notre performance pour pouvoir contribuer aux effets visés ? ».

37- MDRI (juillet 2000).

38- Stratégie de Réduction de la Pauvreté.

39- Cet objectif s'inscrit également dans la logique de l'accord de partenariat signé en octobre 2004 par la SNV Mondiale et le PNUD.

40- PNUD (novembre 2004) et sur <http://www.snvmali.org/actus/beinnanacb.pdf>

41- GTZ, Helvetas, SNV et PNUD.

42- Consulter <http://www.snvmali.org/actus/burkina.pdf>

Actuellement les acteurs de la décentralisation sont en train de définir des critères de qualité et le degré souhaité de qualité. Cela constitue en soi la première étape de l'amélioration de la performance des communes car cette réflexion est basée sur leurs propres perceptions. Même si l'approche vise à favoriser l'auto gestion des communes, il est aussi prévu de favoriser les concertations intercommunales susceptibles de faciliter certaines prises de conscience et de décisions.

Ces quelques exemples d'expériences, initiées par des acteurs différents (PTF, association de com-

munes, État) en concertation avec les autres, dans des contextes variés, à des stades divers de mise en œuvre, tendent à prouver non seulement la pertinence des besoins exprimés en matière de suivi et d'évaluation, mais aussi toute l'importance à accorder à des approches d'auto évaluation dans le cadre de la mise en place de système de suivi et d'évaluation visant à responsabiliser durablement les parties prenantes. Les emprunts faits de manière transparente aux expériences des uns et des autres permettent à n'en pas douter de réagir rapidement et de manière plus efficace dans la conception et la mise en œuvre d'approches pertinentes.

6. PERSPECTIVES

L'expérience développée autour de l'auto évaluation des performances des collectivités territoriales offre de nombreuses potentialités et ouvre des perspectives variées pour différentes catégories d'acteurs soucieux d'améliorer leurs capacités de suivi et d'évaluation de plusieurs domaines de performance et leurs effets dans le cadre de la démocratie locale et du développement. Au-delà des exemples de répliation cités, l'expérience au Mali a aussi été source d'inspiration pour d'autres types d'acteurs s'inscrivant dans des dynamiques semblables.

En 2006, certains **acteurs du secteur privé**, s'investissant dans le développement économique sur la base de filières agricoles prometteuses, étaient soucieux de susciter une réflexion critique des membres de coopératives de base sur le fonctionnement de leur organisation, les capacités à renforcer et les actions à mener par les unions locales des producteurs, en collaboration avec leur organisation faitière. L'Association des Organisations Paysannes Professionnelles (AOPP), avec l'appui de partenaires techniques, a mis au point un outil simple d'auto évaluation des capacités de gestion des coopératives de base et une méthodologie⁴³ permettant une large participation des membres de la coopérative et d'autres acteurs impliqués, ainsi qu'un apprentissage collectif, sur la base de discussions structurées autour de 5 domaines de gestion⁴⁴, 18 indicateurs et 3 niveaux d'appréciation.

Précédemment, fin 2002, s'inspirant de l'expérience en cours avec les collectivités territoriales, la SNV, fournissant comme beaucoup d'autres partenaires techniques des services d'appui conseil aux **organisations de la société civile**, était désireuse de mieux cerner avec ces dernières l'accroissement de leurs capacités. L'idée naissait de concevoir de manière participative un outil, adapté aux différents types d'organisation de la société civile, susceptible d'en mesurer l'évolution. L'un des défis était que cette démarche puisse à la fois répondre à la préoccupation du partenaire technique durant la période de renforcement de capacités, mais donne aussi, de manière plus durable, la possibilité aux organisations de la société civile de suivre elles-mêmes l'évolution de leurs performances, indépendamment de toute structure externe. Début 2004, ce processus débouchait sur la publication d'un guide et d'un outil d'auto évaluation⁴⁵ articulés autour de 3 composantes majeures⁴⁶ se déclinant en 5 indicateurs qui se décomposaient à leur tour en 5 sous indicateurs⁴⁷ formulés sous forme de questions.

Ces différents processus, aussi bien dans la phase de conception que d'utilisation, sont autant d'occasions de susciter un débat démocratique entre groupes d'acteurs. Ils semblent permettre à chacun d'entre eux de trouver un meilleur positionnement et d'ajuster son rôle. Toutefois, les expériences montrent, qu'en plus des points d'attention

43- TRAORE A. - AOPP -, WENNINCK B. - KIT -, BABIN P. - SNV-MALI - (juin 2006).

44- gouvernance et « leadership », cohésion sociale et entente, services fournis aux membres, ressources internes (humaines, financières et matérielles) et relations externes.

45- SNV-MALI (mars 2004 et réédition 2006) http://www.snmali.org/publications/ae_osctomb1.pdf et http://www.snmali.org/publications/ae_osctomb2.pdf

46- Organisation interne (systèmes, structures, personnel...), relations externes avec les autres acteurs, services et produits offerts par l'organisation.

47- quatre indicateurs « standards » et un indicateur dit « spécifique » car adapté au type de chaque organisation de la société civile, à ses domaines d'intervention, à ses groupes cibles particuliers.

déjà soulignés, il convient pour chaque acteur de rester attentif à l'évolution du contexte global de la décentralisation. Celui-ci, souvent à l'origine des expériences réalisées, influe aussi fortement tout au long de la phase d'utilisation des outils conçus. Au sein de processus multi acteurs où les rapports sont en constante évolution, il convient d'avoir une lecture attentive de l'actualité des enjeux.

Avec l'exemple des performances des collectivités territoriales, il apparaît qu'après plusieurs années d'appui, les seuils de tolérance vis-à-vis de certaines défaillances baissent. L'accent est de plus en plus mis par l'État, les PTF et les associations de municipalités sur la généralisation des

bonnes pratiques, notamment en matière de respect des procédures de gestion des fonds publics et de redevabilité. Concomitamment, alors que l'appui technique devient plus ciblé et qu'à court terme son coût sera directement imputé aux collectivités territoriales, l'accès à l'appui financier devient plus sélectif à travers le développement de nouveaux critères⁴⁸ permettant notamment l'utilisation de fonds additionnels. Ces facteurs, ainsi que le processus en cours de transfert de compétences de l'État aux collectivités territoriales, semblent constituer autant de conditions favorables à ce qu'elles utilisent des outils susceptibles de les aider à se positionner en tant qu'acteurs responsables de leurs performances.

ANNEXE I : SIGLES

AOPP	Association des Organisations Professionnelles Paysannes
AMM	Association des Municipalités du Mali
ANCB	Association Nationale des Communes du Bénin
ANICT	Agence Nationale des Investissements des Collectivités Territoriales
CCC	Centre de Conseil Communal
CCN	Cellule de Coordination Nationale des appuis techniques aux collectivités
CLO	Cellule de Coordination Nationale des appuis techniques aux collectivités
Communicances	Agence conseil, communication et publicité
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
DNAM	Direction Nationale des Archives du Mali
DNCT	Direction Nationale des Collectivités Territoriales
Foranim-Consult	Bureau d'études « Formation, Animation, Consultation »
GTZ	Coopération Technique allemande
Helvetas	Association suisse pour la coopération internationale
KIT	Institut Royal des Tropiques
MATCL	Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales
MATD	Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation (Burkina-Faso)
MATDC	Ministère de l'Aménagement du Territoire et du Développement Communautaire (Niger)
MSI	Management Systems International
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PACT	Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales de la GTZ (a pris la suite du PRODILO en 2002)
PAD	Programme d'Appui à la Décentralisation d'Helvetas (devenu PAAD en 2005 : Programme d'Appui aux Acteurs de la Décentralisation)
PARAD	Programme d'Appui à la Réforme Administrative et à la Décentralisation (9 ^{ème} Fonds Européen de Développement)
PDCM	Programme d'appui au Développement des Communes de Ménaka de la SNV
PDRK	Programme d'Appui à la Décentralisation dans la Région de Koulikoro de la SNV
PDUB	Programme de Développement Urbain de Bamako de la SNV
PGP	Programme Gouvernance Partagée (consortium MSI/CARE/Save the Children financé par l'USAID)
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRODILO	Promotion des Initiatives Locales de la GTZ (projet clôturé 12/2001, suite prise par le PACT)

48- Par exemple, en 2006, le conseil d'administration de l'ANICT a décidé de faire du taux de mobilisation des ressources internes des collectivités territoriales un critère à prendre en compte pour l'accès à l'appui financier.

PTF	Partenaires Techniques et Financiers
REDL	Réseau de Réflexion et d'Échanges sur le Développement Local
SIG	Système d'Information Géographique
SECOM	SÉrvices COMMuns aux collectivités territoriales cercles et communes
SNV	Organisation Néerlandaise de Développement
SRP	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
TDRL	Taxe de Développement Régional et Local

ANNEXE II : BIBLIOGRAPHIE

ARNDT C., OMAN C. (août 2006)

Les indicateurs de gouvernance : usages et abus, Centre de Développement de l'OCDE, Paris, 122 p.

BDPA – FORANIM Consult (avril 2002)

Etude de conception du système de suivi évaluation du Dispositif National d'Appui Technique aux Collectivités Territoriales, 77 p.

BRATTON M., COULIBALY M., MACHADO F. (March 2000)

Popular Perceptions of Good Governance in Mali, Afrobarometer Working Papers N°9, 45 p. (<http://www.afrobarometer.org/papers/AfropaperNo9.pdf>)

CARE INTERNATIONAL AU MALI (2001)

Projet PACOB : fiche d'efficacité des communes, Bamako (document de travail), 15 p.

CCN (mars 2003)

Guide du système de suivi évaluation du Dispositif National d'Appui Technique aux Collectivités Territoriales, document de travail des Chargés de Suivi régionaux, Bamako, 24 p.

CHO W. (June 2004)

Political Institutions and Satisfaction with Democracy in Sub-Saharan Africa, Afrobarometer Working Papers N°39, 17 p. (<http://www.afrobarometer.org/papers/AfropaperNo39-2.pdf>)

DNCT/CCN (juin 2003)

Étude diagnostique d'identification des besoins de formation des principaux acteurs de la décentralisation, 40 p.

DNCT – DNAM – SNV – PACT/GTZ (octobre 2005)

Suivi et évaluation des performances des collectivités territoriales en matière de classement et d'archivage : exemple méthodologique développé dans les communes des Cercles de Koulikoro et de Barouéli (document de travail), 13 p.

FORANIM Consult (juin 2006)

Rapport de l'atelier sous régional sur le renforcement des capacités pour le suivi et l'évaluation de la décentralisation et de la gouvernance locale en Afrique Occidentale, Bamako 17-18/05/2006 (MATCL / SNV-Mali / Réseau REDL / ECDPM), 37 p. (<http://www.snmali.org/actus/seminbko052006.pdf>)

KAUFMANN D., KRAAY A., MASTRUZZI M. (September 2006)

Governance matters V: Aggregate and individual Governance Indicators for 1996-2005, The World Bank, 106 p. (<http://www.worldbank.org/wbi/governance/fra/govmatters5-f.html>)

LECLERC-OLIVE M., LE BAY S., KEITA A., MAIGA M. (2006)

Participations et démocraties locales : Rendre visibles et lisibles les dynamiques d'initiative et de responsabilité des organisations et des populations, Guide méthodologique, Paris-Bamako, 61 p. (<http://www.fdf.org>)

LOQUAI C., LE BAY S. (décembre 2005)

Renforcer les capacités pour le suivi et l'évaluation de la décentralisation et de la gouvernance locale en Afrique Occidentale - Faciliter la capitalisation et l'apprentissage : note méthodologique pour la préparation des études de cas, activité conjointe SNV/REDL-ECDPM ; Bamako, 55 p. (<http://www.snmali.org/actus/guidefrancais.pdf>)

- MATCL (2001)**
Recueil des textes de l'Administration Territoriale et Communale - textes législatifs et réglementaires ; Bamako, 123 p. (<http://www.matcl.gov.ml/default.asp>)
- MATCL – DDC/HELVETAS (2002)**
La Décentralisation au Mali - 50 questions réponses (2^{ème} édition) ; Bamako, 66 p.
- MATCL/DNCT/CCN – SNV (2002)**
Atelier méthodologique du test de l'outil d'évaluation assistée des performances des collectivités : résultats des discussions et travaux en sous-groupes, Bamako 11-12/07/2002 (document de travail), 6 p.
- MATCL/DNCT/CCN – SNV – Foranim Consult (2002)**
Restitution des résultats du test et finalisation de l'outil d'auto évaluation assistée des performances des collectivités territoriales, Bamako 26-27/11/2002 (document de travail), 34 p.
- MATCL/DNCT – HELVETAS – SNV - PACT/GTZ (2003)**
« La décentralisation au Mali : maîtrise d'ouvrage, t.1 réussir l'élaboration d'un plan de développement communal, 27 p. ; t.2 réussir la formulation d'un projet communal, 25 p. ; t.3 réussir la mise en oeuvre d'un projet communal, 34 p.
- MATCL/DNCT (novembre 2003)**
Lois et décrets de la décentralisation (5^{ème} édition), Bamako, 128 p.
- MATCL/DNCT – SNV – HELVETAS – PACT/GTZ (avril 2004)**
Outil d'auto évaluation des performances des collectivités territoriales, 60 p. (<http://www.snmali.org/publications/outilautoeval.pdf>)
- MATCL/DNCT – DNAM – AFVP – SNV – PACT/GTZ (mai 2004)**
Guide pratique de gestion des archives des collectivités territoriales, 63 p. (<http://www.snmali.org/publications/guidearchives.pdf>)
- MATCL/DNCT (avril 2006)**
Note explicative des critères d'évaluation du concours entre les communes 2006 (document de travail), 6 p.
- MATCL/DNCT (avril 2006)**
Règlement spécial du concours entre les communes 2006 (document de travail), 6 p et annexe « Formulaire de participation », 16 p.
- MDRI (juin 1997)**
Guide pratique d'installation d'une commune ; Bamako, 40 p.
- MDRI (octobre 1998)**
Lois et décrets de la décentralisation, Bamako, 92 p.
- MDRI (1999)**
Guide pratique du Maire et des Conseillers ; Bamako, 90 p.
- MDRI (1999)**
Guide pratique d'administration communale ; Bamako, tome I recueil de fiches techniques 250 p., tome II recueil de documents type 51 p.
- MDRI (juillet 2000)**
Guide méthodologique de programmation du développement communal ; Bamako, 76 p.
- MDRI/HELVETAS (octobre 1999)**
Manuel de formation de base des élu(e)s et professionnels, Bamako, 68 p.
- PNUD (novembre 2004)**
Projet de mise en place d'un mécanisme de suivi de la gouvernance locale au Bénin : rapport national sur la gouvernance locale dans 77 communes du Bénin, état des lieux, 77 p.
- REDL (2002)**
Contraintes liées aux pratiques de l'unicité de caisse vécues par les communes rurales, Bamako, 43 p.
- REPUBLIQUE DU NIGER - SNV-NIGER (novembre 2005) :**
Conférence régionale de Zinder 17-18 novembre 2005. Un an d'appui au processus de décentralisation et de gouvernance locale ; Niamey, 78 p.
- RESEAU DES CCC DE LA REGION DE KOULIKORO (bulletin juillet 2006)**
Expériences des CCC dans l'appui à l'application de l'auto évaluation des performances des collectivités territoriales ; Koulikoro, pp. 2-3.

SADDA L. (février 2006)

Commune urbaine de Birni N’Konni : laboratoire d’une planification communale prenant en compte la SRP et les OMD, dans Labary N°23 (publication bimestrielle d’information de la SNV-Niger) ; Niamey, pp. 6-7 (<http://www.snvniger.org/Brochures/labary.pdf>)

SNV-MALI (2001)

Guide d’utilisation de l’outil d’appréciation des performances des communes (document de travail) ; Bamako, 21 p.

SNV-MALI (2002)

Outil d’auto évaluation assistée des performances des collectivités territoriales (document de travail) ; Bamako, 30 p.

SNV-MALI (mars 2004 et réédition 2006)

Auto évaluation des performances des organisations de la société civile, tome 1 : justification et guide d’utilisation, 31 p. ; tome 2 : l’outil, 31 p. (http://www.snv mali.org/publications/ae_osctomb1.pdf et http://www.snv mali.org/publications/ae_osctomb2.pdf)

SNV-MALI – CEDELO (2004)

La décentralisation au Mali : du discours à la pratique – KIT Development, Policy and Practice, série décentralisation et gouvernance locale, 88 p. (<http://www.snv mali.org/publications/snvfrancais358.pdf>)

SNV-NIGER (juillet 2005)

Méthode et outils de planification communale intégrant les OMD et les indicateurs de la SRP (document de travail) ; Niamey, 18 p.

SNV-NIGER (octobre 2005)

Guide de planification communale intégrant des indicateurs OMD et SRP ; Niamey, 30 p.

TRAORE A. (AOPP), WENNINCK B. (KIT), BABIN P. (SNV-MALI) (juin 2006)

Auto évaluation des capacités de gestion des coopératives de base, programme de Développement Économique de la Région de Koulikoro, SNV-Mali, (document de travail) ; Bamako, 5 p.

USAID-ARD (2000)

Outil quantitatif de mesure de l’efficacité des communes ; Bamako (document de travail), 44 p. + annexes

ANNEXE III : COORDONNÉES DES INSTITUTIONS ET PERSONNES RESSOURCES

Institution	Prénom et nom	Téléphone	Email
MATCL	Ibrahima SYLLA	(+223) 222 42 12 (+223) 222 42 67	
DNCT	Adama SISSOUMA	(+223) 229 72 98	dnct@afribone.net.ml
CCN	Cheick Mohamed SAMAKE	(+223) 223 72 97	ccn@ccnmali.org
SNV-Mali	Sonia LE BAY	(+223) 223 33 47 (+223) 223 33 48	slebay@snvworld.org
	Bakary COULIBALY	(+223) 226 24 71	bcoulibaly@snvworld.org
HELVETAS (PAAD)	Moussoulimoune Yéhiya MAÏGA	(+223) 265 10 39	moussoulimoune.maiga@helvetas.org
PACT/GTZ	Dirk BETKE	(+223) 223 62 63	dirk.betke@gtz.de
PGP	Youssef KONE	(+223) 229 72 07	ykone@pgp-mali.org
CARE	Boubacar COULIBALY	(+223) 292 11 90	boubacar.coulibaly@afribonemali.net
CCC	Osé TIENOU	(+223) 227 23 46	ccc-kati.tienou@gtz-pact.org
	Mamoudou DIABATE	(+223) 227 23 46	ccc-kati.diabate@gtz-pact.org
	Mme KEÏTA Hawa SABE	(+223) 226 26 19	usabe@snvworld.org
	Cheikné SIDIBE	(+223) 225 60 89	csidibe@snvworld.org
	Rhaly AG MOSSA	(+223) 281 00 04	rmossa@snvworld.org
FORANIM-Consult	Gabriel COULIBALY	(+223) 224 13 52 (+223) 224 17 34	foranim@afribone.net.ml

