
Mali : une aide budgétaire au service d'un progrès qui avance pas à pas

*Richard Gerster**

« Les mangues poussent dans notre région en abondance. Nous sommes en train de construire des voies d'accès, d'aménager des entrepôts et d'établir des points de vente pour que ces fruits délicieux arrivent sur le marché. La vente à destination de l'Algérie rapporte à nos gens de l'argent comptant » : c'est ainsi que le président de l'assemblée régionale de Sikasso, Kokozié Traoré, explique la politique des petits pas qui conduisent au progrès. Sikasso est une région du sud du Mali, en Afrique de l'Ouest. Sa superficie environ deux fois supérieure à celle de la Suisse est habitée par 2,3 millions d'habitants, principalement des paysans et des éleveurs. La Direction du développement et de la coopération (DDC) travaille depuis plusieurs décennies dans la région de Sikasso et soutient aujourd'hui entre autres le développement de l'infrastructure rurale, pour autant que les populations, les communes, les cercles et l'assemblée régionale prennent en charge au minimum un tiers des frais.



Le coton est une source de revenu importante pour la population.

La décentralisation

Ancienne colonie française, le Mali porte aujourd'hui encore la marque de la centralisation. Comme l'est Paris en France, Bamako était encore jusqu'à récemment une plaque tournante incontestée de la politi-

que et de l'économie. La décentralisation intégrale a débuté en 1999 et poursuivait deux buts : approfondir la démocratie et encourager le développement au niveau local. Il faut relever des progrès remarquables en ce qui concerne la démocratie locale. Des élections locales ont eu lieu dans les 703 communes, les 49 cercles et les 8 régions pour la première fois en 1999, puis en 2004. En 2004, 60 pour cent des conseillers ont été remplacés par de nouveaux visages. « C'est cela, la démocratie, mais c'est une démarche astreignante, car il faut commencer par expliquer au nouveaux élus quelles sont leurs tâches et leurs moyens d'action », commente un Malien engagé dans l'éducation à la citoyenneté.

Sur le chemin du développement local, les choses coïncident un peu. L'Etat a déjà transféré en 2002 aux nouvelles structures décentralisées ses compétences en matière d'éducation, de santé et d'hydraulique ; en revanche, le transfert des finances a de la peine à suivre. Jusqu'à maintenant, l'étape la plus importante a été la création de l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales, ANICT. L'Union Européenne, les Pays-Bas et la Suède font passer leur soutien à la décentralisation par l'ANICT. Jean-François Cavanna de l'Agence française de développement (AFD) affirme pour sa part : « L'argent est là. Ce qui fait défaut au Mali, c'est la mécanique de réalisation des projets. Il y a un manque réel de capacités. Mais il y a aussi trop peu de volonté politique pour mettre en oeuvre les réformes. » Les besoins élémentaires de la population sont incontestés. En revanche, l'initiative qui vient de la base est trop souvent freinée par la bureaucratie.

Dans un mémorandum adressé au président du Mali (2007), l'Association des Municipalités du Mali (AMM) met le doigt sur les progrès insuffisants en matière de dé-

centralisation. Les programmes dans le domaine de l'éducation et de la santé ainsi que de l'adduction d'eau stagnent au niveau de la mise en oeuvre pratique alors qu'ils sont financés par des donateurs internationaux. Autrement dit : « Il existe de fortes résistances au niveau de ces services techniques à se défaire de ces programmes, sous prétexte que les collectivités n'ont pas encore toute la technicité pour conduire ces programmes. ». La Suisse soutient elle aussi la décentralisation : la Confédération a confié la collaboration directe au niveau municipal à l'organisation d'entraide privée Helvetas.

« L'Etat central n'est pas encore prêt à répartir les fonds disponibles entre les régions, ce qui complique beaucoup le travail de préparation », explique Kokozié Traoré. Mais l'argent n'est pas seul à manquer ; le personnel aussi est insuffisant. Car dans l'administration, les emplois hors de la capitale sont peu appréciés. Travailler dans la « brousse » nuit à la carrière. Pourtant, Adama Sissouma, directeur des Collectivités Territoriales, autrement dit de la décentralisation, reste optimiste : « Une fois que les décisions financières ne seront plus prises à Bamako, le personnel suivra lui aussi la décentralisation. »



L'assemblée régionale de Sikasso avec l'équipe de la direction.

L'Assemblée régional de Sikasso comme partenaire

En 2009, les populations de Sikasso vont être à nouveau appelées à renouveler les équipes municipales. A la suite, seront élus au suffrage indirect (par les élus municipaux) les 27 membres de l'assemblée régionale. Ces derniers nomment ensuite dans leurs rangs le président et deux vice-présidents qui assurent leur fonction à plein temps. Au cours de l'année, l'Assemblée régionale devrait avoir au minimum quatre séances. Selon la loi, ces assemblées sont publiques. Mais pour le moment, seuls les membres étaient convoqués et informés.



L'école du village de Pimperna construite par les habitants est en mauvais état ; améliorer le nombre et la qualité des salles de classe et du personnel enseignant figure en tête des priorités de la commune.

Le conseil régional devra lui aussi, de son côté, faire des efforts de transparence et rendre compte aux citoyennes et aux citoyens de ce qu'il aura fait et omis de faire.

En l'espace de quelques années, le conseil régional est devenu un poste de commande qui ajuste les prestations des ministères aux besoins de la population. Un programme a été élaboré pour le développement économique, social et culturel de la région jusqu'en 2010. La production et la commercialisation ont été mises en place non seulement pour les mangues mais aussi pour les pommes de terre ; les opportunités sont en train d'être évaluées pour le maïs et la viande. La collaboration avec les cercles et les communes permet d'apporter des améliorations au niveau des écoles et des soins médicaux. Si la population prend l'initiative dans le cadre de la planification commune, elle peut compter sur le soutien de l'assemblée régionale.

Dans cinq villages et quartiers, 15'000 personnes ont pris par exemple l'initiative de créer un centre de santé ; elles ont fondé une association et financé de leur poche 10 pour cent des frais. La ville de Sikasso a mis à disposition pour sa part le grand terrain très coûteux. L'Etat a équipé le centre et fourni le personnel. L'association a en-

gagé de son côté du personnel supplémentaire pour assurer un bon fonctionnement. Ce centre répond à des besoins avérés : la plupart des enfants issus des villages et des quartiers de Sikasso associés à cette initiative sont désormais vaccinés contre la tuberculose, la fièvre jaune, la rubéole, etc.. Chaque jour, une trentaine de personnes viennent pour une consultation médicale et reçoivent des médicaments. La statistique fait état d'environ 40 accouchements ambulatoires par mois. Quand une personne n'est pas en mesure de payer, à titre exceptionnel, l'association intervient et prend en charge les frais. Malgré l'effort impressionnant fourni par la population elle-même, le directeur du centre de santé ouvert en 2005 Sikasso constate en riant : « Sans le soutien de la Suisse, nous n'aurions pas de centre de santé. »

Aide budgétaire : « Nous sommes tous dans le même bateau »

Même si la situation est peu satisfaisante à la base, il n'y a pas d'autre alternative à plus long terme pour que l'Etat malien devienne un prestataire de services efficace pour la population. C'est à cela que travaillent la Banque africaine de développement, la Banque mondiale, l'Union Européenne, le Canada, les Pays-Bas et la Suède



C'est grâce à l'initiative de la population que le dispensaire Sanoubougou a pu être aménagé en collaboration avec l'assemblée régionale.

quand ils versent ensemble par an (2006) 200 millions de francs suisses à l'aide budgétaire générale pour le Mali. Ce montant représente à peu près 10 pour cent des dépenses publiques. Vient s'ajouter à cela une somme deux fois inférieure pour le financement du système de formation et du système de santé. Jusqu'à maintenant, la Suisse ne contribuait pas à ces aides budgétaires parce que la collaboration directe avec la population lui semblait plus prometteuse.

« Au Mali, la corruption est très répandue. Les donateurs de l'aide budgétaire doivent être attentifs à ne pas fermer les yeux face à la réalité et à ne pas devenir les complices tacites des gens au pouvoir », dit Bakary Doumba, président de la fédération FECONG des organisations non gouvernementales au Mali. Il s'empresse d'ajouter : « Nous ne sommes pas opposés à l'aide budgétaire. En théorie, c'est un bon calcul. Mais nous nous interrogeons. Aide-t-elle vraiment les pauvres ? Quel est le rôle des organisations non gouvernementales ? Dans la situation actuelle, l'aide budgétaire renforce l'Etat central par le biais du ministère des finances. On assiste certes à une décentralisation des fonctions. Mais elle ne concerne que les tâches et non pas les finances et le personnel. Si une véritable décentralisation a lieu, les gens de Bamako perdront de leur pouvoir et de leur influence. C'est pourquoi la décentralisation est fortement freinée. »

Mais l'aide budgétaire a aussi des côtés positifs, même dans le contexte difficile du Mali. Adama Sissouma constate que le dialogue entre les ministères s'est amélioré : « Autrefois, nous ne pouvions guère aborder des questions pratiques avec les différents ministères, par ex. concernant la santé. Le catalogue de prestations qu'il s'agit de remplir dans la perspective de l'aide budgétaire générale nous rapproche. Nous parlons plus souvent ensemble. Nous sommes tous dans le même bateau. » Alassane Diabaté, au Fonds Monétaire international, a un regard positif sur l'aide budgétaire : « Elle améliore la transparence du secteur public et fait progresser l'harmonisation parmi les donateurs. Il est toutefois très important que l'aide budgétaire ne soit

pas un frein à la mobilisation de ses propres ressources. »

Sikasso, un modèle à suivre ?

Comme nous l'avons dit plus haut, la Suisse a collaboré dès le début avec la région de Sikasso. Depuis 2007, de nouvelles formes de coopération ont vu le jour : elles se rapprochent d'une aide budgétaire régionale. A partir d'un plan de développement établi par la région, la contribution de la Suisse est versée directement sur le compte de l'assemblée régionale au Trésor public. Depuis peu, la France soutient elle aussi directement la région de Sikasso, comme la Suisse. La France complète ainsi le portefeuille de la coopération qui comprend aussi une aide budgétaire à l'échelon national. Jean-François Cavanna considère que la contribution budgétaire versée à la région de Sikasso est une possibilité de renforcer les structures de mise en œuvre proches de la base. « Si nous demandons de l'argent à Paris et que finalement il ne peut pas être utilisé, il faut expliquer pourquoi. L'aide budgétaire régionale est une possibilité d'apporter une réponse satisfaisante. »



Le « Vérificateur Général » indépendant est l'autorité anti-corruption suprême du pays.

Les activités réalisées à Sikasso sont très prometteuses. Adama Sissouma confirme : « Sikasso est une source d'inspiration au niveau national. L'analyse des points forts de la région et le soutien de l'agriculture (filiales), la collaboration des communes entre elles, ou aussi le constat que les centres urbains ont besoin des régions rurales périphériques – ce sont là les expériences que l'on retire de Sikasso et qui peuvent être transposées ailleurs dans le pays. »

Les organisations non gouvernementales considèrent elles aussi pour leur part, de l'avis de Bakary Doumba, l'expérience de Sikasso comme un atout. « Il est important de soutenir les collectivités décentralisées. L'avenir réside dans l'aide budgétaire régionale. Le renforcement des filières de la production locale de mangues, de coton, etc. dans la région de Sikasso est un bon exemple. »

« La meilleure solution serait la gestion d'une seule et unique comptabilité qui serait acceptée par tous les donateurs. Nous avons peu de personnel et établir plusieurs factures, rédiger plusieurs rapports représentent beaucoup de travail », observe Kokozié Traoré. Il poursuit : « Actuellement, nous avons trois contrats avec la Suisse. Cela complique inutilement la collaboration. Il faudrait que toutes les subventions suisses soient versées dans le même « panier ». Par ailleurs, les contrats d'une année sont extrêmement courts. Kader Dicko, responsable, dans la capitale de Ba-

mako, des projets de décentralisation au bureau de la coopération suisse, commente ce constat : « Nous sommes aujourd'hui prisonniers de notre propre système. Par contre, nous pouvons mieux organiser nos instruments et les simplifier par acteur et par zone d'intervention. »

Le chemin est donc encore long, tant du côté des donateurs que dans les régions du Mali. « Tous ont encore comme référence une conception militaire selon laquelle c'est le commandant qui décide où on va et c'est le village qui obéit. La transition vers la démocratie nécessite du temps, il faudra une nouvelle génération. Une véritable démocratie, c'est bien davantage que d'aller voter. L'évolution doit se produire dans les têtes et cela va au-delà de la mise en place d'une infrastructure », c'est ainsi que Boubacar S. Dicko résume sa vaste expérience dans le domaine de la coopération. C'est lui qui coordonne le soutien de la Suisse à Sikasso : il sait donc de quoi il parle.



Le développement de l'électrification des zones rurales compte parmi les tâches centrales de l'Etat.

* L'auteur, Richard Gerster, est économiste et travaille comme consultant indépendant et publiciste (www.gersterconsulting.ch). Cet article fait partie d'une série mandatée par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et consacrée à l'aide budgétaire sous différents aspects. Les articles reflètent l'opinion personnelle de l'auteur.