

**MINISTERE DU PLAN ET DE LA PROSPECTIVE**  
*Centre de Formation pour le Développement*  
*(CFD)*

**MODULE : DECENTRALISATION  
ET DEVELOPPEMENT LOCAL AU MALI**

**CAHIER DE PARTICIPANT**

**Hallassy SIDIBE, Ingénieur en formation et Développement Local**  
**Séni TOURE, Institutionnaliste, spécialiste en Décentralisation**

**Avril 2014**

## **SOMMAIRE**

	<b><u>Page</u></b>
Présentation du module.....	03
Introduction.....	05
Thème 1 Définition des concepts et notions usuels en lien avec la décentralisation et le développement local.....	04
Thème 2 Fondements, objectifs, enjeux et principes directeurs de la décentralisation .....	11
Thème 3 Les acteurs de la décentralisation et du développement local : rôles et responsabilités .....	21
Thème 4 Etat d’avancement du processus de décentralisation en lien avec la mise en œuvre du développement régional et local .....	25
Références bibliographiques.....	36

## **PRESENTATION DU MODULE**

### **Objectif de formation**

Contribuer au renforcement des capacités des acteurs de l'administration publique, de la société civile et du secteur privé en décentralisation et développement local.

### **Objectifs pédagogiques**

A l'issue de cette session de formation, les participants doivent être capables de :

1. Définir les concepts et notions clés : décentralisation, délégation, dévolution, déconcentration, communalisation, régionalisation, Collectivité Territoriale, Circonscription administrative, services déconcentrés, développement local ;
2. Expliquer les fondements, objectifs et enjeux et principes directeurs de la décentralisation ;
3. Citer les principaux acteurs de la décentralisation, leurs rôles et responsabilités ;
4. Etablir l'état d'avancement du processus de décentralisation en lien avec la mise en œuvre du développement local et régional.

### **Méthodes pédagogiques**

- Exposé oral ;
- Questions-réponses ;
- Brainstorming ;
- Illustrations/témoignages ;
- Etudes de cas/exercices pratiques ;
- Evaluation formative.

### **Public Cible**

Cette session de formation est destinée au public cible suivant :

- Agents et cadres de l'administration publique ;
- Agents et cadres des Collectivités Territoriales ;
- Agents et cadres des Organisations de la Société Civile ;
- Agents et cadres du Secteur privé.

### **Supports pédagogiques et didactiques utilisés**

Guide du formateur ;  
Cahier de participant ;  
Exercices pratiques ;  
Grille d'évaluation quotidienne ;  
Grille d'évaluation finale ;  
Rétroprojecteur ;  
Tableau métaplan ;  
Tableau Philipsharp ;  
Cartons de plusieurs couleurs ;  
Papier Kraft ; Marker ;  
Pointes, ruban adhésif, colle.

**Durée** : 5 jours

## **Structure du module :**

Le module est structuré en quatre (4) thèmes principaux :

### **Thème1 : Définition des concepts et notions essentiels de la décentralisation**

- Décentralisation et déconcentration
- Décentralisation et délégation
- Décentralisation et dévolution
- Décentralisation et communalisation
- Décentralisation et régionalisation
- Collectivité territoriale et circonscription administrative
- Décentralisation et développement local
- Décentralisation et Développement Economique Régional

### **Thème 2 : Fondements, objectifs, enjeux et principes directeurs de la décentralisation**

1. Les fondements sociopolitiques de la décentralisation au Mali.
2. Les objectifs, les enjeux et principes directeurs de la décentralisation
3. Le cadre juridique et institutionnel de la décentralisation

### **Thème 3 : Les acteurs de la décentralisation : rôles et responsabilités**

1. La typologie des acteurs de la décentralisation
2. Les enjeux liés à la participation à la gestion des affaires locales.
3. Les responsabilités mutuelles du citoyen et de la Collectivité territoriale.

### **Thème 4 : Etat d'avancement du processus de décentralisation en lien avec la mise en œuvre du développement local**

1. Les acquis majeurs de la réforme
2. Les contraintes qui handicapent la réforme
3. Les défis à relever
4. Les perspectives

## **INTRODUCTION**

Après plus de trois décennies de monolithisme, le Mali a inauguré depuis 1992 une ère de pluralisme politique, fondée sur une Constitution qui institue un Etat de droit et de démocratie pluraliste et consacre le principe de la libre administration.

En optant pour la décentralisation, le pays a choisi, d'une part, de reformer en profondeur ses institutions et, d'autre part, de donner aux autorités locales un rôle central dans la prise des questions de développement à la base. A ce titre, la décentralisation constitue incontestablement une opportunité pour les populations de décider et d'entreprendre des actions de développement de proximité répondant au mieux aux préoccupations qu'elles vivent.

Que recouvrent les notions de décentralisation et de développement local ?

Quelles relations existent-t-ils entre elles ?

Quelle place le citoyen occupe-t-il dans la dynamique de développement décentralisé ?

Quels sont les rôles et responsabilités dévolus à chacun des acteurs de la gouvernance locale ?

Quel est l'état d'avancement, le bilan du démarrage des CT en 1999 à nos jours ?

## **THEME 1 : DEFINITION DES CONCEPTS ET NOTIONS USUELS EN LIEN AVEC LA DECENTRALISATION ET LE DEVELOPPEMENT LOCAL**

### **Introduction**

Le terme de décentralisation, fréquemment utilisé aujourd'hui aussi bien dans le discours politique que dans le discours administratif, recouvre des notions et des réalités très diverses. Derrière les rêves sinon les espoirs que la décentralisation suscite et tous les problèmes qu'elle semble devoir résoudre, se profilent des réalités bien différentes, qui ne répondent spécialement ni aux mêmes inspirations ni aux mêmes desseins politiques ou administratifs. Le but de cette séance est d'offrir aux participants (es) les éclairages nécessaires sur le concept de décentralisation et ses relations avec d'autres concepts usuels tels que la déconcentration, la délégation, la dévolution, la communalisation, la régionalisation, le développement économique régional, etc.

### **Objectifs pédagogiques**

A l'issue de cette séance, les participants seront capables de définir clairement les concepts et notions tels que la décentralisation, la déconcentration, la délégation, la dévolution, la communalisation, la régionalisation, le développement économique régional et local, la collectivité territoriale, la circonscription administrative, etc.

- **Notion de décentralisation**

Le terme de décentralisation, fréquemment utilisé aujourd'hui aussi bien dans le discours politique que dans le discours administratif, recouvre des notions et des réalités très diverses. Derrière les rêves sinon les espoirs que la décentralisation suscite et tous les problèmes qu'elle semble devoir résoudre, se profilent des réalités bien différentes, qui ne répondent spécialement ni aux mêmes inspirations ni aux mêmes desseins politiques ou administratifs. C'est dire toute la subtilité du concept et, partant, toute la difficulté à lui donner une définition universelle.

Néanmoins, suivant le lexique des Termes Juridiques (Dalloz, 9<sup>ème</sup> édition), « **la décentralisation est le système d'administration consistant à permettre à une collectivité humaine (décentralisation territoriale) ou à un service (décentralisation technique) de s'administrer eux-mêmes sous le contrôle de l'Etat, en les dotant de la personnalité juridique, d'autorités propres et de ressources** ».

De cette définition, ressortent les principaux éléments caractéristiques de la décentralisation, à savoir :

- la reconnaissance de la personnalité juridique ;
- l'existence d'affaires d'intérêt local ;
- la gestion par des organes élus ;
- l'autonomie financière ;
- l'exercice du pouvoir de tutelle.

Après avoir défini la décentralisation, il nous paraît opportun d'évoquer, dans le dessein de conforter la compréhension du public, ses relations avec les concepts de déconcentration, de délégation, et de la dévolution.

- **Décentralisation et déconcentration**

La déconcentration tout comme la décentralisation est un principe d'organisation administrative visant à décongestionner l'appareil d'Etat. Toutes deux sont vues comme des aménagements rendus nécessaires par les inconvénients d'une centralisation absolue. Elles procèdent cependant de logiques différentes : dans le cadre de la déconcentration, la décision est prise au nom de l'Etat par des autorités nommées placées à la tête de circonscriptions administratives dépourvues de personnalité morale. Par contre, dans la décentralisation, la décision est prise au nom de la collectivité territoriale par des organes élus par les populations à la base.

- **Décentralisation et délégation**

La délégation se produit lorsque le pouvoir central garde ses responsabilités et compétences mais délègue la prestation et l'administration des services à une autorité locale. Elle peut avoir également lieu d'une région à une autre entité infra étatique. En fait, la délégation s'assimile à une « décentralisation retenue » en ce sens que le récipiendaire de la compétence déléguée n'est pas forcément une entité déconcentrée mais bien un gouvernement local astreint à rendre compte au pouvoir central.

La décentralisation implique un transfert de compétences et de ressources d'une personne morale (Etat) à une autre (collectivité locale), la délégation procède d'une logique fonctionnelle débouchant assez souvent au phénomène de dédoublement fonctionnel, source de confusion et d'inefficacité.

- **Décentralisation et dévolution**

La dévolution est présentée comme le niveau de décentralisation associé à la plus importante réduction des pouvoirs de l'Etat central ; elle se traduit par le transfert de compétences et de responsabilités de celui-ci aux entités infra étatiques. Un tel transfert signifie que le pouvoir central perd tout droit de regard sur la quantité et la qualité des services offerts et les modes de prestation. C'est le cas des responsabilités des provinces canadiennes et des cantons suisses. Ce principe se conçoit mieux dans un Etat fédéral que dans un Etat unitaire de culture administrative forgée par le droit français.

- **Décentralisation et communalisation :**

La communalisation renvoie à un modèle d'organisation administrative reposant sur un seul échelon décentralisé dénommé Commune. Dans le contexte malien, la commune peut urbaine ou rurale. La commune urbaine se compose essentiellement de quartiers. Quant à la commune rurale, elle se compose essentiellement de villages et/ou de fractions. L'érection en commune doit remplir avant toute considération le critère fondamental de l'adéquation du cadre territorial et humain concerné, qui se traduit par la réunion de certaines conditions dont la volonté de vivre ensemble, l'existence de liens de solidarité et la viabilité économique.

- **Décentralisation et régionalisation :**

Tout comme la décentralisation, la régionalisation n'est pas un concept univoque. Au sens général, une région peut se définir comme un territoire ou une étendue géographique définie en fonction de critères divers (géographique, économique, linguistique, démographique, etc.) L'érection d'une circonscription administrative régionale en collectivité territoriale de même niveau traduit à nos yeux le passage d'une « régionalisation administrative » à une « décentralisation régionale », voire « une décentralisation par les collectivités existantes ». En se fondant sur la place qu'occupe la région dans la structure (constitutionnelle et administrative) de l'Etat, le Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe (<http://grale.univ-paris1.fr>) distingue cinq types de régionalisation :

- la régionalisation administrative ;
- la régionalisation par les collectivités locales existantes ;
- la décentralisation régionale ;
- la régionalisation politique, ou autonomie régionale (régionalisme institutionnel) ;
- la régionalisation par les autorités fédérées.

La régionalisation, faut-il le rappeler, devait constituer la seconde étape du processus de décentralisation au Mali après la communalisation. Cette étape a été vite franchie avec l'adoption de la loi n°99-035 du 10 août 1999 portant création des collectivités territoriales de cercles et de régions. Le regain d'intérêt qu'elle suscite de nos jours s'inscrit davantage dans le prolongement des appuis spécifiques mis en place par l'Etat et ses partenaires en faveur du développement régional, à travers différents projets/programmes, notamment le Programme d'Appui au Développement des Régions du Nord (ADERE) qui a démarré fin 2005 au niveau des 3 régions du Nord, le Projet d'Appui à la Décentralisation et au Développement Economique Régional (PADDER) qui a démarré ses activités en fin 2008 dans les Régions de Kayes, Koulikoro, Sikasso, Ségou et Mopti, le Projet d'Appui au Développement de Koulikoro (PADK). Plusieurs coopérations décentralisées ont ciblé également leurs appuis sur la collectivité région. Le renforcement de l'importance du niveau régional s'est ensuite traduit en 2010 par la mise en place du Programme d'Appui à la Réforme Administrative et au Développement Economique Régional (PARADDER) qui fait du développement régional une priorité.

En définitive, l'on retiendra que la régionalisation participe d'une volonté politique réaffirmée de faire de la Région le moteur du développement économique social et culturel. Il s'agit, au regard des orientations issues des Etats Généraux de la Décentralisation, de jeter les bases politiques, juridiques, organisationnelles qui permettront au Conseil régional de disposer de la légitimité, des compétences et des capacités nécessaires pour assurer la maîtrise d'ouvrage du développement économique, social et culturel de la Région

- **Collectivité territoriale et circonscription administrative :**

Aux termes de la loi n°2012-006 du 23 janvier 2012 portant principes fondamentaux de l'organisation administrative du territoire :



- **les collectivités territoriales sont** la Région, le District, le Cercle et la commune ; elles sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière ;
  - ∞ La Commune : est la Collectivité Territoriale de base ; elle se compose essentiellement de quartiers, de villages et de fractions ;
  - ∞ Le Cercle : est une Collectivité intermédiaire entre la Région et la Commune ; il constitue un cadre de mise en cohérence des stratégies et actions de développement des Communes qui le composent ;
  - ∞ La Région : est composée de Cercles ; elle constitue un cadre de mise en cohérence des stratégies et actions de développement des collectivités qui la composent et l'Etat.
  - ∞ Le District de Bamako : est une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ; elle est composée de six (6) communes urbaines.
  
- **Les circonscriptions administratives sont** la Région, le District, le Cercle et l'Arrondissement ; elles n'ont pas de personnalité juridique propre distincte de celle de l'Etat ; elles n'ont pas non plus d'autonomie financière
  - ∞ La Région et le District constituent l'échelon de conception, de planification, de coordination régionale de l'action économique, sociale et culturelle de l'Etat.
  - ∞ Le Cercle constitue l'échelon de relais entre la région et les Arrondissements.
  - ∞ L'arrondissement constitue l'échelon de base de l'administration territoriale déconcentrée.

- **Décentralisation et développement local**

La décentralisation n'est pas une fin en soi ; sa finalité est le développement local, en termes d'amélioration des conditions de vie des populations. Le Développement Local peut se définir comme **un processus de création, de mobilisation et de redistribution des richesses sur un territoire progressivement contrôlé par l'ensemble de ses habitants**. Un tel processus doit être l'affaire de tous et de chacun, dans sa finalité, mais aussi et surtout dans sa conception et dans sa mise en œuvre. Il se construit sur la base d'une coordination et d'une large concertation de l'ensemble des autorités, des institutions, des citoyens et des partenaires de la localité. Il se construit surtout sur la base des atouts réels et des contraintes objectives du milieu.

Le développement local est généralement la résultante d'un projet collectif intégrant les données de tous ordres, économiques, sociales, culturelles, sanitaires, démographiques, topographiques, climatiques, etc. Un projet collectif, global par essence, est celui qui s'attache à la satisfaction d'un intérêt plus large au détriment d'aspirations particulières, à la préservation d'une identité collective à une identité individuelle.

La problématique de développement local nécessite la compréhension des différentes interdépendances systémiques entre l'organisation du territoire, les modes de production, de consommation et d'échange et les modalités pratiques d'intermédiation culturelle, sociale et institutionnelle associées.

- **Décentralisation et Développement Economique Régional (DER)**

Le DER peut se définir comme **un processus de développement participatif qui encourage le partenariat entre les principaux acteurs privés et publics d'un territoire donné, qui les met en capacité de s'associer pour concevoir et mettre en œuvre une stratégie commune de développement, reposant sur les ressources locales et les avantages de compétitivité, avec pour but final de créer des emplois décents et de stimuler l'activité économique (création de richesses)**. Cette définition se traduit par des objectifs, des leviers et des modalités d'action.

### **Objectifs**

Le DER est une composante du développement local qui vise globalement à améliorer les conditions de vie des populations. Mais spécifiquement le DER vise deux objectifs :

- la création de richesse pour le territoire et les populations
- la création d'emplois

### **Leviers**

Le DER peut être accompagné et facilité par la mobilisation de ressources extérieures mais fondamentalement il repose sur deux facteurs intrinsèques :

- la valorisation des ressources locales et des avantages comparatifs
- l'amélioration de la compétitivité

### **Modalités**

Le DER repose sur une dynamique qui doit :

- Etre pilotée, impulsée et suivie par le conseil régional
- Faire l'objet d'un Processus participatif
- Favoriser le partenariat entre acteurs publics et privés
- Impliquer les autres niveaux de collectivités

## **THEME 2 : FONDEMENTS, OBJECTIFS, ENJEUX ET PRINCIPES DIRECTEURS DE LA DECENTRALISATION**

### **Introduction**

Au Mali, la décentralisation comme système d'organisation administrative de l'Etat remonte à l'époque coloniale. Son principe a été consacré dans toutes les Constitutions, de l'indépendance à nos jours, avec souvent des modalités timides de mise en œuvre sous-tendues la plupart du temps par une volonté politique restée au stade des déclarations d'intention jusqu'à l'avènement de la 3<sup>ème</sup> République.

### **Objectifs pédagogiques**

A l'issue de cette séance, les participants seront capables de :

- retracer brièvement les fondements historiques et sociopolitiques du processus de décentralisation au Mali ;
- rappeler les objectifs, les enjeux et principes directeurs de la décentralisation ;
- caractériser le cadre juridique et institutionnel de la décentralisation.

### **2.1- Les fondements sociopolitiques de la décentralisation au Mali**

Au Soudan Français, les premières communes ont été créées dès 1918 sous le statut de communes mixtes du premier degré. Il s'agit des communes de Kayes et Bamako. Une trentaine d'année plus tard les communes de Ségou, Mopti (1953) et de Sikasso (1954) ont vu le jour.

A son accession, à l'indépendance le 22 septembre 1960, après l'éclatement de la fédération du Mali (Soudan- Sénégal), le pays comptait 13 communes dont cinq (5) communes de plein exercice et huit (8) communes de moyen exercice.

Aux termes de l'article 41 de la constitution du 22 septembre 1960, « les collectivités territoriales de la république sont : les régions, les cercles, les arrondissements, les tributs nomades, les communes, les villages et les fractions nomades...ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi ».

Malgré la volonté déclarée des pouvoirs publics de l'époque de promouvoir la décentralisation territoriale, il a fallu attendre six ans pour voir intervenir la première mesure législative dans ce domaine. La loi 66-09/AN-RM du 02 mars 1966 portant code municipal a unifié le régime juridique des communes. Elles sont toutes devenues des communes de plein exercice.

Le processus qui venait d'être amorcé sera mis entre parenthèse au lendemain du coup d'état militaire du 19 novembre 1968, avec la dissolution des conseils municipaux existants et leur remplacement par des délégations spéciales.

Sous la II<sup>ème</sup> République, le mouvement de décentralisation s'est mu, à partir de 1977, en une réforme de déconcentration caractérisée par une concentration entre les mains

des autorités déconcentrées, en particulier les chefs de circonscriptions administratives, de la totalité des pouvoirs qui dans l'esprit d'une décentralisation devaient être transférées aux populations à travers les élus régionaux et locaux.

Cette attitude paternaliste de l'Etat et de l'administration publique, qui a consisté à faire reculer sans cesse toute idée de transfert véritable aux populations de la prise en charge de leurs propres affaires, a donné comme résultat une méfiance de celles-ci à l'égard des autorités qui atteindra son paroxysme à la fin de la décennie 80.

La Rébellion déclenchée à partir du Nord du pays en 1990 et les événements de mars 1991 devaient marquer un tournant décisif dans l'option de décentralisation du territoire, en réponses aux différentes revendications socio-politico-économiques.

Le cadre solennel de cette option politique d'envergure a été la Conférence Nationale, tenue à Bamako du 29 juillet au 12 août 1991, qui a donné naissance à la Constitution du 25 février 1992 actuellement en vigueur. Celle-ci dispose en ses articles 97 et 98 que les collectivités territoriales sont créées et administrées dans les conditions définies par la loi et qu'elles s'administrent librement par des conseils élus dans les conditions fixées par la loi.

Sous l'impulsion de la Mission de Décentralisation et des Réformes Institutionnelles, les principaux instruments juridiques indispensables au renouveau de la décentralisation ont été conçus. C'est en 1999, à la faveur des élections communales, que la décentralisation est entrée dans sa phase active, suite à l'installation des organes des différents niveaux de collectivités territoriales.

## **2.2- Les objectifs, les enjeux et principes directeurs de la décentralisation**

La décentralisation s'inscrit dans le cadre d'un projet de société. Elle s'attache aux idéaux de liberté, de démocratie et de développement dont était porteuse la révolution du 26 mars 1991.

### **2.2-1. Objectifs et enjeux de la décentralisation**

La décentralisation vise fondamentalement deux objectifs :

- l'approfondissement du processus démocratique : adapter l'administration, et plus généralement le cadre institutionnel aux objectifs et aux exigences du pluralisme politique en permettant l'émergence d'une démocratie locale ;
- la promotion du développement local et régional : favoriser l'émergence d'initiatives au niveau des différents acteurs et la mise en place d'un nouveau cadre de développement à partir des préoccupations, des ressources et du savoir-faire des populations locales.

Partant, ses enjeux véritables tiennent à :

- la stabilisation du système politique et administratif : un enjeu politique majeur de la décentralisation est la restauration de la crédibilité de l'Etat. Il s'agit donc de concevoir un nouveau type d'Etat qui reconnaît un rôle et une place aux initiatives individuelles et collectives, à travers l'émergence d'un système administratif et de représentation locale transparent, consensuel, et autonome dans ses prises de décisions. Cette vision permet de recentrer les interventions directes de l'Etat sur ses missions régaliennes à l'issue d'un transfert équilibré de compétences qui responsabilise les collectivités territoriales ;
- la dynamisation des économies locales : chaque collectivité territoriale constitue un espace d'initiatives, un niveau de programmation, de réalisation des actions de développement, et de fournitures des services publics. La décentralisation est à même de favoriser une meilleure adéquation entre des programmes de développement et des besoins locaux, et une mobilisation plus spontanée des ressources ;
- la reconnaissance des initiatives locales : le troisième ordre d'enjeu de la décentralisation se situe principalement au niveau socioculturel, en termes de valorisation des ressources humaines et du savoir-faire local.

### **2.2-2. Principes directeurs de la décentralisation**

Les éléments constitutifs ou principes directeurs de la politique sont consignés dans la loi N°93-008 du 11/02/1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, modifiée par la loi N°96-056 du 16/10/1996 ainsi que dans la stratégie de découpage territorial conçue par la Mission de Décentralisation et des Réformes Institutionnelles (MDRI). Suivant le Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation, les principes directeurs de la décentralisation se résument à six (6), à savoir :

- la sauvegarde de l'unité nationale et de l'intégrité territoriale ;
- l'implication des populations dans la création des communes ;
- la libre administration des collectivités territoriales ;
- la maîtrise d'ouvrage du développement régional et local par les collectivités territoriales
- la gestion démocratique des collectivités territoriales,
- la progressivité et la concomitance dans le transfert des compétences et des ressources.

- **La sauvegarde de l'unité nationale et l'intégrité territoriale**

De façon générale, un des principes directeurs de la décentralisation est la localisation des problèmes et, par conséquent, celle des solutions et initiatives. Les 761 collectivités

territoriales créées au Mali constituent autant de territoires, de centres de décisions, de centres de gestion économique et de recherches d'initiatives idoines dans un cadre réglementé. Toutefois, ceci ne peut, en aucun cas, remettre en cause le principe de l'unité nationale et de l'intégrité du territoire national.

Au nom de ce principe absolu, la décentralisation ne concerne pas les domaines de souveraineté de l'Etat, à savoir : la mission de défense nationale, la distribution de la justice (législation, organisation des cours et tribunaux), les relations internationales, la monnaie, l'orientation et la coordination du développement national à travers la définition des politiques.

- **L'implication des populations dans la création des communes**

Pour la création des communes, un des critères forts retenus a été la liberté des villages/fractions à se mettre ensemble pour constituer la collectivité territoriale de base et à désigner son chef-lieu. Cette option obéissait ainsi à un des principes fondamentaux de la décentralisation dans son essence, c'est-à-dire que la réussite de toute politique de décentralisation repose essentiellement sur la confiance mutuelle que se donnent les populations qui forment l'institution. Cette confiance s'obtient par la libre adhésion des communautés à l'espace communal. Ce principe a prévalu dans la constitution des communes du Mali, transcendant parfois même d'autres critères importants de la réorganisation territoriale tels que la viabilité économique et l'accessibilité.

- **La libre administration des collectivités territoriales**

Les Collectivités Territoriales sont dotées de l'autonomie financière et de la personnalité morale. A ce titre, elles identifient et hiérarchisent de façon autonome leurs priorités de développement, élaborent et exécutent chacune leur budget conformément aux règles de la comptabilité publique. Suivant ce principe, aucune collectivité territoriale ne peut exercer de tutelle ni de hiérarchie sur une autre.

Si chaque collectivité territoriale est autonome dans sa gestion, il n'en demeure pas moins que les compétences s'exercent sous le contrôle de l'Etat et dans les conditions fixées par la loi. Il s'agit d'un contrôle de légalité exercé par le représentant du gouvernement sur les actes et sur les organes des collectivités territoriales. Ce contrôle se fait soit a priori, soit a posteriori. Il ne peut en aucun cas être un contrôle d'opportunité. En plus du contrôle de légalité, la tutelle revêt également l'assistance conseil aux collectivités.

- **La maîtrise d'ouvrage du développement régional et local par les collectivités territoriales**

La maîtrise d'ouvrage du développement régional et local par les collectivités territoriales induit la redéfinition des rôles et responsabilités et le recentrage des missions de l'Etat. Par ce principe, les collectivités territoriales reçoivent la responsabilité de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes de développement

économique, social et culturel sur leur territoire (des responsabilités importantes qui ont été longtemps assurées par l'Etat central et ses services déconcentrés).

- **La gestion démocratique des collectivités territoriales**

La gestion démocratique des collectivités territoriales est un autre principe fort de la politique malienne de décentralisation. Les 3 types de collectivités territoriales sont administrés par des assemblées ou des conseils légitimés par des élections ouvertes. Les organes élus sont issus, soit de partis politiques, soit de regroupements de personnes indépendantes. Leur mandat est soumis, tous les cinq (05) ans, à la sanction des électeurs.

En outre, la définition des priorités de développement local de même que la programmation budgétaire des collectivités territoriales se font dans la concertation des populations ou de leurs représentants.

Enfin, la gestion des services sociaux de base (écoles, centres de santé, eau...) demande la participation des populations à travers les structures associatives et communautaires, dont les organes de gestion sont élus démocratiquement et soumis au principe du renouvellement des mandats.

- **La progressivité et la concomitance dans le transfert des compétences et des ressources**

La décentralisation est concrétisée par le transfert de compétences qui s'opère exclusivement au profit des collectivités territoriales. Toutes les compétences à transférer aux Collectivités Territoriales sont déjà définies par la loi. La progressivité et la concomitance sont deux principes qui commandent leur mise en œuvre.

La progressivité doit se comprendre en termes d'augmentation successive du volume de compétences des collectivités territoriales.

Suivant le principe de concomitance, tout transfert de compétences est accompagné d'un transfert de ressources et de moyens nécessaires à l'exercice des compétences transférées (financières, humaines et matérielles).

### **2.2.3 Cadre juridique et institutionnel**

L'arsenal juridique de la décentralisation se compose d'une panoplie de textes législatifs et réglementaires, qui ne cesse de s'étoffer. Parmi ces textes, on peut citer :

- Constitution du 25 février 1992 ;
- Loi n° 93-008 du 11 février 1993, modifiée, déterminant les conditions de la libre administration des Collectivités Territoriales ;
- Loi n°95-022 du 20 mars 1995 portant statut des fonctionnaires des collectivités territoriales et ses textes d'application ;
- Loi n° 96-025 du 21 février 1996 portant statut particulier du District de Bamako ;
- Loi n°99-035 du 10 août 1999 portant création des Collectivités Territoriales de Cercles et de Régions ;

- Loi n°96-050 du 16 octobre 1996 fixant les principes de constitution et de gestion du domaine des Collectivités Territoriales ;
- Loi n°96-058 du 16 octobre 1996 déterminant les ressources fiscales du District de Bamako et des communes qui le composent ;
- La Loi n°96-059 du 04 novembre 1996, portant création de Communes, complétée par la Loi n°01-043 du 07 juin 2001 ;
- L'ordonnance n°00-027/P-RM du 22 mars 2000, modifiée et ratifiée par la loi n°02-008 du 12 février 2002 ;
- Loi n°06-043 du 18 août 2006 portant statut des élus des Collectivités Territoriales ;
- Loi n°06-023 du 28 juin 2006 relative à la création et à l'administration des villages, fractions et quartiers ;
- Loi n°06-044 du 04 septembre 2006, modifiée, portant loi électorale ;
- Loi n°07-072 du 25 décembre 2007 relative au Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales (FNACT) ;
- Loi n°2012-007 du 07 février 2012 portant Code des Collectivités Territoriales en République du Mali ;
- Loi n°2011-036 du 15 juillet 2011 relative aux ressources fiscales des communes, des cercles et des régions ;
- Loi n°2011-049 du 28 juillet 2011 portant principes fondamentaux de la création, de l'organisation, de la gestion et du contrôle des services des Collectivités Territoriales ;
- Loi n°2012-006 du 23 janvier 2012 portant principes fondamentaux de l'organisation administrative du territoire ;
- Loi n°2012-017 du 02 mars 2012 portant création des circonscriptions administratives en République du Mali ;
- Décret n°00-269/P-RM du 08 juin 2000 portant création du Comité National d'Orientation des Appuis Techniques aux Collectivités Territoriales ;
- Décret n°01-040/P-RM du 02 février 2001, modifié par le décret n°2013-341 du 18 avril 2013, déterminant les formes et les conditions d'attribution des terrains du domaine privé immobilier de l'Etat ;
- Décret n°02-111/P-RM du 06 mars 2002 déterminant les formes et les conditions de gestion des terrains des domaines publics immobiliers de l'Etat et des Collectivités Territoriales ;
- Décret n°02-112/P-RM du 06 mars 2002 déterminant les formes et conditions d'attribution des terrains du domaine privé immobilier des Collectivités Territoriales.
- Décret n°02-313/P-RM du 04 juin 2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux Collectivités Territoriales en matière d'éducation ;
- Décret n°02-314/P-RM du 04 juin 2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux Collectivités Territoriales en matière de santé ;
- Décret n°02-315/P-RM du 04 juin 2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux Collectivités Territoriales en matière d'hydraulique rurale et urbaine ;
- décret n° 05-089/PM-RM du 04 Mars 2005 portant création de la Commission interministérielle de pilotage des transferts de compétences et de ressources de l'Etat aux Collectivités Territoriales ;
- Décret n° 06 - 436 /P-RM du 16 octobre 2006 déterminant les modalités de la coopération entre les collectivités territoriales en République du Mali



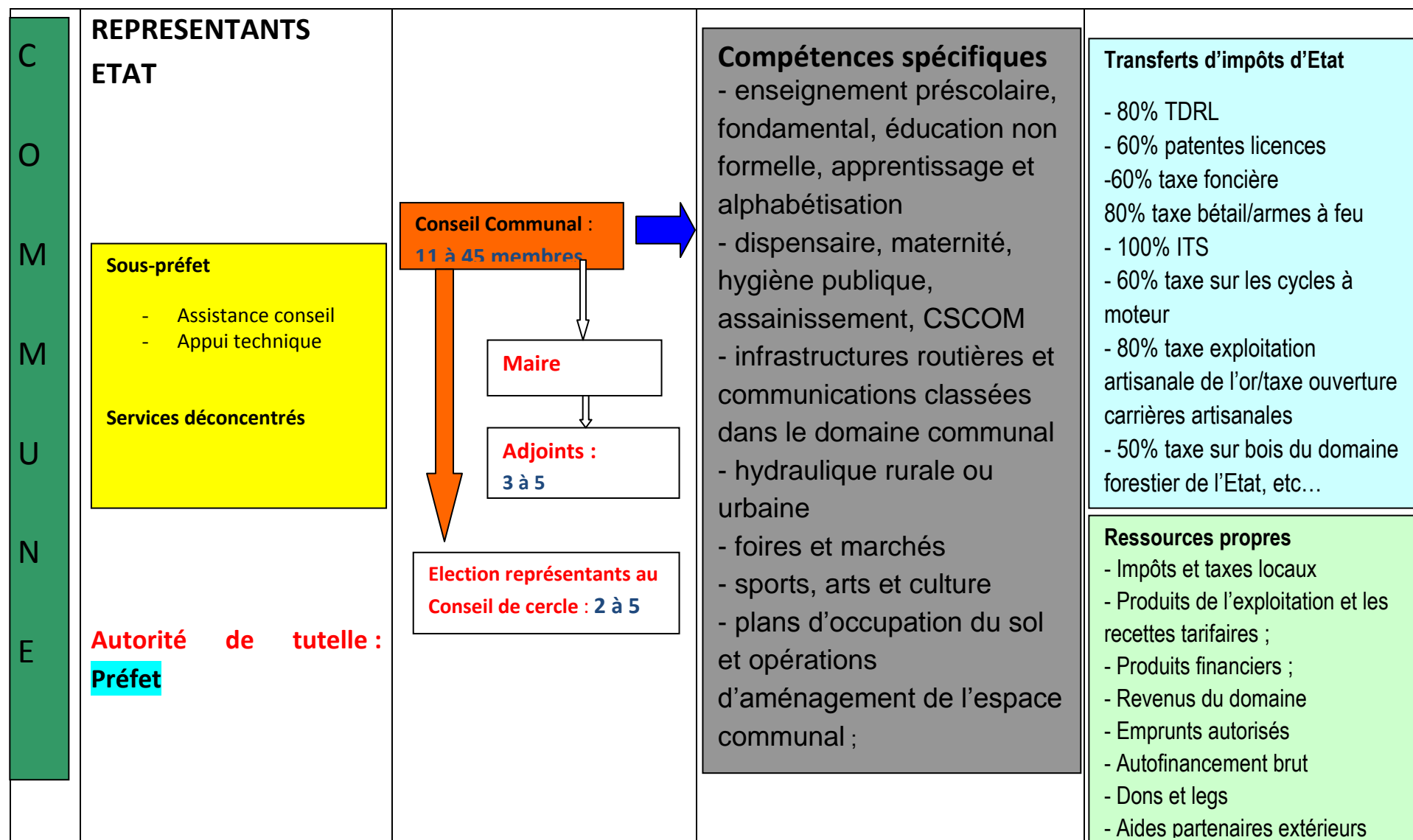
L'édifice institutionnel a pris véritablement forme au lendemain des élections communales de mai et juin 1999 et s'est parachevé en 2002 avec l'installation du Haut Conseil des Collectivités Territoriales. Le nombre total de collectivités territoriales s'élève à 761 dont : 703 communes (37 urbaines et 666 rurales), 49 Cercles, 8 Régions, 1 collectivité à statut particulier, le District de Bamako.

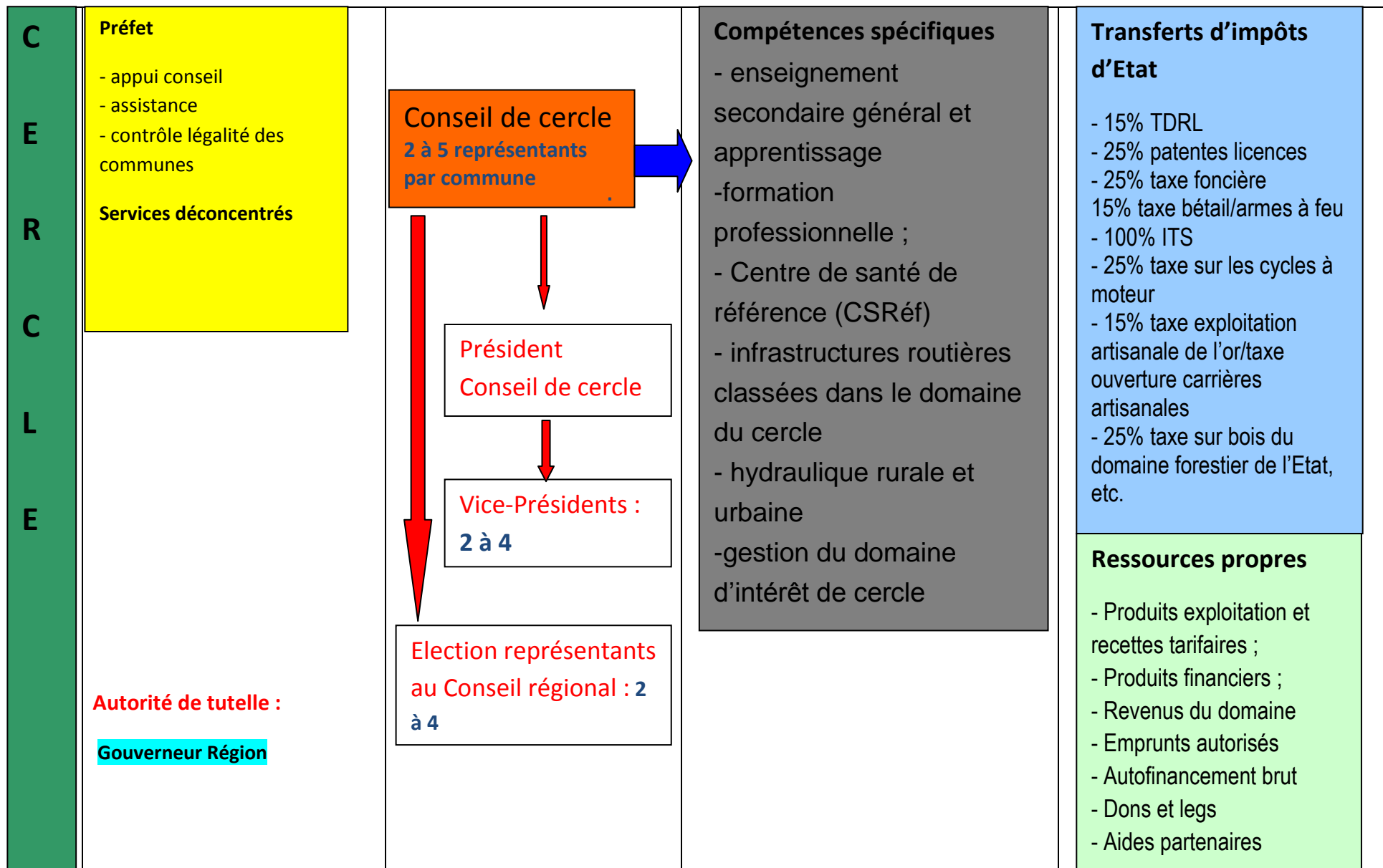
Les organes des collectivités territoriales se composent d'une part d'organes délibérants (conseil communal, conseil de cercle, conseil régional) et d'organes exécutifs (bureau communal, bureau du conseil de cercle, bureau du conseil régional ayant à leur tête respectivement le maire, le président du conseil de cercle, le président du conseil régional). Les citoyens disposent d'espaces et du pouvoir d'apprécier ou de sanctionner tous les cinq ans, ces élus chargés de les représenter, de défendre leurs intérêts collectifs et d'assurer en leurs noms la gestion du service public. Cinq (05) élections ont eu lieu depuis le démarrage de la réforme (en 1992, 1998, 1999, 2004 et 2009). Les mandats actuels, arrivant à terme en fin avril 2014, ont été reconduits pour une période supplémentaire de 06 mois. Notons que le mode d'élection du maire intègre aujourd'hui le fait majoritaire.

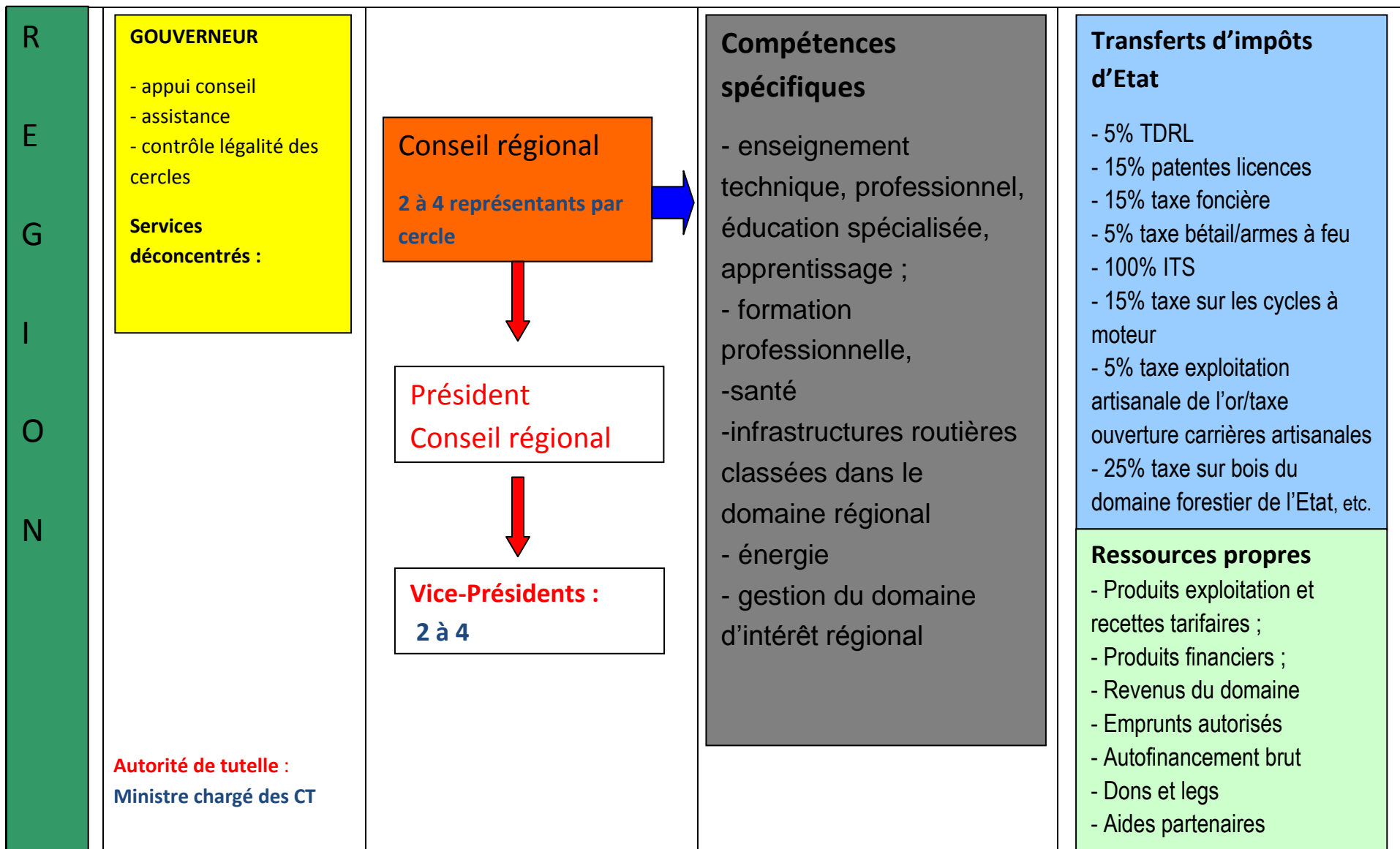
D'une manière générale, les collectivités territoriales ont des missions de conception, de programmation et de mise en œuvre des actions de développement économique, social et culturel d'intérêt régional et local.

La tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales revêt deux modalités, le contrôle de légalité et l'assistance conseil.

## SCHEMA INSTITUTIONNEL DE LA DECENTRALISATION AU MALI







## **THEME 3 : LES ACTEURS DE LA DECENTRALISATION ET DU DEVELOPPEMENT LOCAL : RÔLES ET RESPONSABILITES**

### **Introduction**

La décentralisation n'est pas une fin en soi ; sa finalité est le développement local, en termes d'amélioration des conditions de vie des populations. Il importe donc de sensibiliser, au cours de cette séance, les participants à cet enjeu majeur en vue de susciter chez eux une prise de conscience par rapport à leurs droits et devoirs dans le processus de décentralisation.

### **Objectifs pédagogiques**

A l'issue de cette séance, les participants (es) seront capables de :

- Dresser la typologie des acteurs de la décentralisation ;
- Cerner les enjeux majeurs liés à la participation à la gestion des affaires locales ;
- Citer les responsabilités nationales et locales essentielles des Collectivités Territoriales.

### **3.1 La typologie des acteurs de la décentralisation, leurs rôles et responsabilités**

Le développement local n'est pas l'affaire des seuls élus. Il s'agit bien d'un processus inclusif qui associe l'ensemble des acteurs concernés : Etat, collectivités territoriales, société civile, secteur privé, partenaires techniques et financiers.

- **l'Etat** : orientations nationales, définition de normes, péréquation, appuis techniques et financiers
- **les collectivités territoriales** : maîtrise d'ouvrage (délibération sur le programme de développement, mise en œuvre des mécanismes de concertation/consultation, mobilisation des ressources, suivi-évaluation, etc.),
- **la société civile (populations, associations et ONG, prestataires de service)** : participation effective au processus de planification, mobilisation des ressources, action citoyenne, contrôle populaire, etc
- le secteur privé : fourniture de biens et services, création d'emplois et de richesses, génération de ressources financières, etc.
- les partenaires techniques et financiers : accompagnement technique du processus de planification, mise en place de financements tant pour l'élaboration du programme de développement que pour son exécution.

### **3.2 Les enjeux liés à la participation à la gestion des affaires locales**

La bonne gouvernance locale répond avant tout à une double exigence de gestion : efficacité et efficience. De ce fait, elle s'apprécie à l'aune de trois attributs essentiels : la transparence, la responsabilité et la participation.

- **la transparence** : suppose de la part des organes des collectivités territoriales des règles de fonctionnement et de gestion claires. Les populations doivent être informées sur les décisions prises et en comprendre, s'il le faut, le bien fondé. Une stratégie d'information et de communication, utilisant des canaux appropriés, est à même de garantir la transparence dans la conduite des affaires locales.
- **la responsabilité** : renvoie au devoir qu'ont les élus locaux (mandataires) de rendre compte, aussi régulièrement que possible, aux populations (mandants) de leur gestion. Il s'agit d'une responsabilité à dimension multiple, politique, morale, économique et sociale. C'est pour cette raison que les populations doivent avoir un droit de regard sur les choix opérés ; ce qui est de nature à accroître leur confiance aux élus ainsi que leur adhésion aux actions engagées.
- **La participation citoyenne**  
 La participation : est un processus qui permet aux personnes intéressées d'influencer et d'exercer un certain contrôle sur les initiatives de développement ainsi que sur les ressources et les décisions qui touchent ces initiatives. Elle implique donc que les populations doivent être consultées et/ou associées, toutes les fois que cela est nécessaire, au processus décisionnel, y compris à l'exécution et au suivi des décisions prises. La participation peut avoir plusieurs modes d'emploi :
  - ▶ **Pour les politiques publiques**  
 La participation permet d'être plus à l'écoute des besoins et des attentes des personnes en situation de pauvreté, destinataires des politiques publiques. Elle tend à l'élaboration de **meilleures politiques publiques**. En effet, permettre l'expression des personnes en situation de pauvreté, c'est les instituer comme de **véritables partenaires** dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et mieux appréhender leurs quotidiens, leurs difficultés. C'est **faire ensemble**. Les politiques publiques seront donc plus transparentes, pertinentes et durables. C'est un **enjeu d'efficace et d'efficacité des politiques publiques**. La participation peut être organisée à plusieurs niveaux et prendre la forme de différentes formes de concertation collective, contribuant ainsi à l'amélioration des services et des dispositifs, voire de la législation. La participation est donc un **enjeu démocratique majeur**. Pouvoir influencer les décisions qui concernent les citoyens et donc participer est une des conditions de la démocratie et du respect des droits de l'homme.
  - ▶ **Pour les personnes :**  
 Les dynamiques participatives ont des conséquences positives pour les personnes en situation de pauvreté en termes de développement de compétences, de valorisation, de capacité d'affirmation de soi et de capacité d'action.  
 Quand elles sont structurées et durables, elles peuvent avoir des impacts significatifs sur les trajectoires personnelles et professionnelles.  
 La participation **réanime leur liberté d'expression et le droit au respect de leur dignité**. Car la participation a comme objectif principal l'accès à une citoyenneté pleine et entière.
  - ▶ **Pour les professionnels, les organisations et les associations :**  
 La participation permet de renforcer les relations nouées avec les personnes accompagnées. Elle génère aussi souvent un **questionnement voire une**

**transformation des pratiques professionnelles, des mentalités** et une adaptation des dispositifs qui fait progresser les réponses apportées. Il s'agit de **travailler autrement et de construire l'action publique différemment**

- **Prise en compte des aspects genres** : le développement est l'affaire de tous et de chacun ; sa programmation ne doit pas conduire à favoriser une couche sociale par rapport à une autre mais, au contraire, à s'assurer que toutes les couches sociales, toutes les aspirations ainsi que toutes les sensibilités sont prises en compte, surtout quand il s'agit d'établir des diagnostics, recueillir des avis.

### **3.3 Les responsabilités nationales et locales essentielles Collectivité Territoriale7**

#### ▶ **Responsabilités des CT vis-à-vis de l'Etat**

Les différents textes législatifs et réglementaires régissant la décentralisation au Mali, précisent les obligations des CT vis-à-vis de l'Etat.

- veiller au respect de l'unité nationale et de l'intégrité territoriale ;
- veiller à la diffusion et à l'exécution des lois et règlements ;
- assurer l'exercice complet des compétences transférées (pour le bien-être des populations) ;
- assurer les charges obligatoires que la loi impose aux CT ;
- assurer la police administrative (assurer l'ordre, la sécurité, la tranquillité et la salubrité publics)

#### ▶ **Devoirs qui incombent aux CT au niveau local**

Au plan local, les devoirs qui incombent à la CT sont :

- L'ouverture au public des séances au cours desquelles, les délibérations portent sur les programmes de développement, les moyens de réalisation, les dons et legs et les séances de discussion des budgets et comptes communaux (article 37 du CCT) ;
- La publicité des délibérations des organes élus (affichage) : Après chaque session du Conseil communal, il est rédigé un compte rendu qui sera affiché dans les huit (8) jours au siège de la Commune ou porté à la connaissance des habitants de la Commune par tout moyen de communication et d'information approprié notamment à travers des assemblées générales de villages, de quartiers et de fractions (article 41 du CCT).

De même, tout habitant ou contribuable de la Commune a le droit de demander communication à ses frais ou consultation sur place à la mairie des documents ci-après :

- les procès – verbaux et les délibérations du Conseil communal ;
- les budgets et compte de la Commune ;
- les arrêtés communaux (article 44 CCT).
- La consultation obligatoire des Conseils de villages, de quartiers et de fractions, conformément à l'article 26 du CCT qui dispose : « Avant de délibérer sur les

matières ci-après, le Conseil communal doit requérir l'avis des conseils de villages, de fractions et/ou de quartiers concernés :

1. la voirie, les collecteurs de drainage et d'égouts ;
  2. le transport public ;
  3. l'occupation privative du domaine public de la collectivité ;
  4. le cadastre ;
  5. l'organisation des activités rurales et de production Agricole et de santé animale ;
  6. la création et l'entretien des puits et points d'eau ;
  7. les plans d'occupation du sol et les opérations d'aménagement de l'espace communal ;
  8. la lutte contre les pollutions et les nuisances ;
  9. la gestion des ressources forestières, fauniques et halieutiques ;
  10. la gestion des domaines public et privé communaux ;
  11. l'implantation et la gestion des équipements collectifs.
- La restitution publique de la gestion des collectivités territoriales : en vertu de l'article 218 du CCT, le vote du budget est précédé d'un débat public. Ce débat doit porter obligatoirement sur les points suivants :
    1. L'état de mise en œuvre du Programme de Développement Economique, Social et Culturel (PDSEC) ;
    2. Le compte administratif de l'année écoulée ;
    3. L'état de fonctionnement des organes et des services de la collectivité territoriale ;
    4. Le projet de budget.

Pour le budget communal, le débat public doit être précédé d'une consultation des conseils de villages, de fractions ou de quartiers constituant les communes.



## **THEME 4 : ETAT D'AVANCEMENT DU PROCESSUS DE DECENTRALISATION EN LIEN AVEC LA MISE EN ŒUVRE DU DEVELOPPEMENT REGIONAL ET LOCAL**

### **Introduction**

Fort de tout ce qui précède, cette séance doit permettre aux participants (es) de partager le bilan et les perspectives de la décentralisation de l'installation des organes nouvellement élus en 1999 à ce jour.

En effet, l'étude conduite en 2011 sur le bilan et les perspectives de la décentralisation et son partage avec les différents acteurs impliqués dans le processus ont établi un état des lieux exhaustif de la réforme avant la crise politico institutionnelle et sécuritaire. Ce travail a servi de base aux différentes concertations réalisées à partir de 2012, à la lumière desquelles les constats et les enjeux ont été actualisés. Les Etats Généraux de la décentralisation, tenus les 21, 22 et 23 octobre 2013, ont permis au Gouvernement de renouveler son engagement dans le processus de décentralisation et de formaliser les réponses à apporter aux principes défis et enjeux liés à son approfondissement. A cet effet, un document de stratégie et de plan d'actions prioritaires a été adopté.

### **Objectifs pédagogiques**

A l'issue de cette séance, les participants (es) seront capables de :

- Enumérer quelques acquis majeurs de la décentralisation ;
- Enumérer quelques contraintes majeures handicapant sa mise en œuvre ;
- Citer quelques défis majeurs à surmonter ;
- Expliquer la vision et les axes d'orientations stratégiques pour l'approfondissement de la décentralisation.

### **4.1. Les principaux acquis de la réforme**

#### ***4.1.1. Sur le plan institutionnel***

Le Pays s'est doté d'un arsenal législatif et réglementaire dont l'adaptation et l'approfondissement revêtent un processus continu pour garantir sa cohérence et son applicabilité. Cet arsenal fixe le cadre juridique et institutionnel pour la gestion des 761 collectivités territoriales créées dont 703 communes, 49 cercles, 08 régions, et un district. L'organisation régulière des élections communales pour le renouvellement des conseils des collectivités territoriales a permis une réelle avancée en matière de démocratie locale et de gouvernance. Cet enracinement de la démocratie locale s'est traduit par l'émergence dans le paysage institutionnel de 10777 élus locaux désignés par le suffrage universel direct, mais aussi par l'affermissement grandissant de la conscience d'appartenance collective au niveau local.

Ainsi, les citoyens disposent d'espaces et du pouvoir d'apprécier ou de sanctionner tous les cinq ans, ces élus chargés de les représenter, de défendre leurs intérêts collectifs et d'assurer en leurs noms la gestion du service public. Le mode d'élection du maire intègre aujourd'hui le fait majoritaire.

Le dispositif institutionnel a été consolidé, notamment par la création du Haut Conseil des Collectivités (HCC) comme la septième institution constitutionnelle sur les huit que compte le pays, l'émergence des associations des pouvoirs locaux (AMM, ACM, ARM), ainsi que des instruments pour renforcer les capacités des collectivités territoriales (FNACT, ANICT, CFCT notamment). Par ailleurs, le cadre politique de la décentralisation a été formalisé à partir de 2005, avec l'adoption du Document Cadre de Politique Nationale de la Décentralisation (DCPND) et la mise en route du Programme National d'Appui aux Collectivités Territoriales (PNACT) et du Programme de Développement Institutionnel (PDI). Tous ces instruments s'inscrivent dans le même horizon qui arrive à terme en 2014. Des cadres de concertation pour le pilotage et le suivi-évaluation de ces instruments ont été mis en place.

La création d'une fonction publique territoriale est également une avancée significative pour doter les collectivités territoriales d'un personnel administratif, financier et technique disposant d'un statut sécurisant. En fin d'année 2013, un concours d'entrée à la fonction publique des collectivités territoriales pour les personnels de l'enseignement a été organisé.

Les autorités de tutelle disposent de pouvoirs importants (approbation, sursis à exécution, constatation de nullité et annulation) pour contrôler les actes et les organes des collectivités territoriales. Les ressources destinées à l'exercice de la tutelle ont été améliorées. Un plan global de renforcement de la tutelle a été formalisé en janvier 2012. Il constitue un instrument utile pour améliorer l'efficacité de la tutelle, et à travers elle, le contrôle de légalité et l'assistance conseil aux collectivités territoriales. La reconnaissance par l'Etat des collectivités territoriales en tant qu'acteurs publics s'améliore progressivement même si les réticences sont encore fortes dans les services de l'Etat pour se départir des attributions relevant désormais des élus locaux. 10

#### ***4.1.2. Dans le domaine de la gouvernance et du management des collectivités territoriales***

Face aux lacunes et dérives constatées dans la maîtrise d'ouvrage des projets d'investissement des collectivités territoriales, une mission de contrôle externe des investissements financés par l'ANICT a été mise en place. Elle doit permettre d'orienter et de rendre plus efficace le système de contrôle interne. A cet effet, un plan d'action pour la mise en œuvre des recommandations du contrôle externe a été approuvé par le Gouvernement. Son exécution, en cours, montre des premiers résultats intéressants qui doivent être consolidés.

#### ***4.1.3. En matière de fourniture de services aux citoyens***

Les collectivités territoriales ont largement contribué à un accroissement significatif de l'offre de services à la population à travers la réalisation d'infrastructures, principalement dans les secteurs sociaux (santé, éducation, eau principalement). Le Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales (FNACT) a permis un accroissement important des équipements collectifs locaux et contribué à rapprocher les services publics des citoyens.

S'agissant des relations administrations-usagers, les collectivités territoriales présentent un degré de satisfaction des usagers supérieur à l'administration d'Etat, du point de vue des prestations de services, notamment en ce qui concerne le comportement des agents, l'accueil, et la célérité dans les prestations.

#### **4.1.4. Dans le cadre du développement régional**

L'appui aux régions a été abordé. Des réflexions et des expérimentations ont été engagées dans la plupart des régions. Le processus de formulation d'une stratégie de développement économique régionale a été engagé et un dispositif dédié à sa conception et à la définition de ses instruments a été mis en place.

#### **QUELQUES DONNEES CHIFFREES**

- Nombre de collectivités territoriales : 761
  - 703 communes,
  - 49 cercles,
  - 08 régions,
  - 1 collectivité à statut particulier, le District de Bamako
- Fréquence de renouvellement des organes des CT : 05 élections communales (en 1992, 1998, 1999, 2004 et 2009)
- Nombre d'élus locaux (élections 2009) : 10 777
  - 9 882 hommes
  - 895 femmes (14 maires, 141 adjointes);
- Subventions d'investissement mobilisées via le FNACT de 2001 à 2012 : 165 955 592 003 FCFA
- Nombre de projets réalisés sous maîtrise d'ouvrage des CT de 2001 à 2012 : 15 409
  - Education 6348
  - Equipement 5614
  - Santé 1720
  - GRN : 887
  - Hydraulique : 298
  - Autres : 542
- Nombre d'agents des CT : 37 797 dont :
  - 31 900 fonctionnaires des CT
    - Catégorie A : 3 627
    - Catégorie B : 26 985
    - Catégorie C : 1288
  - 5897 contractuels

## **4.2. Les contraintes qui handicapent la réforme**

*Les contraintes majeures de la réforme peuvent être analysées sous plusieurs angles :*

### ***4.2.1. En matière de transfert des compétences de l'Etat aux collectivités territoriales***

Malgré certaines avancées en matière de transfert de compétences, la prise en charge effective par les collectivités territoriales de la gestion des services publics délégués ou transférés est confrontée à la faiblesse de leurs ressources internes et à l'insuffisance des transferts de ressources (humaines, patrimoniales et financières). Ces transferts de moyens peinent à s'organiser et à s'opérer.

De même, la responsabilisation et le portage par les collectivités territoriales du développement économique local exigent des avancées plus significatives en matière de transfert de certaines compétences, voire même de découpage territorial dans lequel la pertinence et l'opportunité de trois (3) niveaux de circonscriptions administratives et de collectivités territoriales doivent être objectivement évaluées.

### ***4.2.2. Sur le plan de la Gouvernance et du management des collectivités territoriales***

La redevabilité des élus constitue un élément clé de la bonne gouvernance. Le mode de scrutin indirect pour l'élection des présidents des Conseils régionaux et des conseils de cercle pose encore problème car il favorise les combinaisons politiciennes de partage de poste.

La collaboration entre les collectivités territoriales et les autorités traditionnelles et coutumières reste fragile malgré les dispositions législatives et réglementaires prévues dans les textes de la décentralisation en vigueur.

De ce fait, l'indifférence apparente de la population par rapport à la gestion des affaires locales, entre autres, pose avec acuité la question du plaidoyer, de la mobilisation citoyenne et de l'inclusion des chefs et autorités traditionnels dans la consolidation de la démocratie locale, de la solidarité et du vivre ensemble, et dans la mobilisation des ressources internes des collectivités territoriales.

Le suivi des collectivités par la tutelle reste très faible. Les autorités de tutelle disposent certes de pouvoirs importants pour assurer le contrôle de la légalité et de l'assistance conseil, mais ceux-ci sont faiblement mis en œuvre, faute de moyens significatifs.

La fonction publique territoriale est un instrument indispensable pour doter les collectivités territoriales d'un personnel stable et compétent. Sa gestion mérite toutefois un dispositif institutionnel spécifique et de moyens adaptés pour être plus efficace. Par ailleurs, malgré la création du Centre de formation des collectivités territoriales (CFCT), dédié notamment aux agents des collectivités territoriales, le développement des 11 capacités de ces agents reste insuffisant pour garantir un service de qualité en direction de la population. Les moyens alloués au CFCT sont en effet très insuffisants pour mettre en œuvre ses missions. Par ailleurs l'offre de formation initiale universitaire pour les métiers de la fonction publique territoriale est à développer.

#### **4.2.3. Par rapport à la fourniture de services publics durables aux citoyens**

La mission de contrôle externe des investissements financés par l'ANICT montre qu'une part importante de projets réalisés n'a pas donné lieu à la mise en place d'un service fonctionnel et donc utile (environ 17%). Elle relève également des dérives importantes dans la gestion des procédures administratives et financières. Enfin, elle constate des qualités de réalisation insuffisantes, qui, combinées à une absence d'entretien des infrastructures et équipements, interpellent sur la durabilité des investissements réalisés.

La récurrence de ces constats a conduit à la formulation d'un plan d'action de mise en œuvre des recommandations du contrôle externe dont l'exécution mérite une attention particulière.

Enfin, la situation particulièrement difficile des collectivités territoriales des régions septentrionales, consécutive à la guerre dans cette partie de notre territoire, mérite une attention toute particulière. La dégradation des infrastructures et des équipements collectifs et la déstructuration du tissu socioéconomique, suite aux exactions des groupes rebelles et djihadistes, exigent des dispositions spécifiques s'inscrivant dans la durée.

#### **4.2.4. Dans le cadre du financement des collectivités territoriales**

Dans leur écrasante majorité, les collectivités territoriales connaissent des problèmes récurrents de trésorerie. Le système de fiscalité locale ne génère pas de ressources internes suffisantes, même si la fiscalité sur le foncier offre des perspectives. On estime à 40% le taux global de recouvrement de la fiscalité des collectivités territoriales. La marge de progression est donc importante, si des mesures adéquates sont mises en application.

L'émiettement fiscal, la faible productivité des impôts et taxes et la faiblesse des moyens qui sont consacrés à leur recouvrement expliquent cette situation. De plus, les objectifs de performance des services des impôts ne prennent pas en compte le recouvrement des impôts locaux qui de fait n'est pas jugé prioritaire, d'autant plus que les moyens de fonctionnement sont limités. On estime que même si les collectivités territoriales recouvrent leurs impôts et taxes, les besoins d'investissement des collectivités ne seraient pas couverts car les marges d'évolution de l'assiette sont en général faibles.

La création d'un impôt foncier constituerait une avancée certaine si elle avait été précédée d'un bon système d'adressage et d'un cadastre. Les ressources allouées par l'Etat aux collectivités territoriales mettent en œuvre divers mécanismes en dehors du Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales (FNACT), pourtant créé à cet effet.

La part du budget national destiné aux collectivités territoriales reste faible : 0,9 % en 2009, 5,99% en 2010 et 9,5 % en 2012 des dotations budgétaires selon l'étude du Laboratoire Citoyennetés commanditée par l'UEMOA (Rapport de diagnostic juin, 2013). Les transferts au FNACT y compris les financements mis à disposition par les partenaires techniques et financiers ne représentent que 10 % des transferts totaux vers les collectivités territoriales. A cet égard, la part prépondérante des financements extérieurs pose le problème de la durabilité de notre politique de développement des collectivités territoriales, ainsi que la pertinence du système de péréquation pour la gestion du FNACT, sachant qu'une part importante de ces ressources est ciblée géographiquement et/ou dédiée à des secteurs

précis. Cette dépendance aux ressources extérieures pour financer notre décentralisation interpelle sur notre dépendance dans le pilotage de notre politique de décentralisation.

#### ***4.2.5. Au regard de la prise en charge des questions de sécurité au niveau local et régional***

La réussite du processus de décentralisation est directement liée à la paix, la sécurité et la stabilité qu'elle doit par ailleurs contribuer aussi à renforcer. Les actes de banditisme, les conflits communautaires, identitaires et religieux ainsi que la violence et l'intolérance qu'ils engendrent, doivent être éradiqués au risque d'anéantir les dynamiques de développement local induites par la politique de décentralisation. En plus, ces dynamiques n'ont pas encore produit d'effets suffisants pour enrayer différents fléaux qui constituent eux-mêmes des terrains d'insécurité et de conflits : le chômage endémique, la paupérisation, la marginalisation, l'injustice sociale et la culture de l'impunité. Il s'agit donc de faire que la décentralisation participe également d'une approche intégrée de la sécurité permettant de bâtir un développement durable et adaptée aux spécificités locales.

#### ***4.2.6. Au plan du pilotage de la politique de décentralisation,***

La décentralisation est avant tout un projet politique, et en tant que tel un projet de société. Il ne s'agit pas d'une affaire des seules collectivités territoriales, encore moins des élus, mais plutôt une question majeure de gestion publique qui intéresse l'Etat et les citoyens. Il faut cependant admettre que le pilotage politique de la décentralisation s'est progressivement affaibli au cours de la dernière décennie.

S'il est vrai que le suivi des collectivités territoriales peut et doit être assuré efficacement par des structures techniques rattachées au Ministère en charge de l'administration territoriale et de la décentralisation, en tant que réforme politique, elle nécessite des arbitrages difficiles (notamment en matière d'allocation de ressources) qui ne peuvent être pris qu'au sommet de l'Etat par le Premier Ministre et par le Président de la République.

Le pilotage de la politique de décentralisation ne peut être dissocié de celui de la réforme institutionnelle de l'Etat en général dont elle constitue historiquement et intrinsèquement un élément constitutif-clé. La juxtaposition des cadres politiques, stratégiques et programmatiques de la décentralisation et de la réforme institutionnelle (notamment en matière de déconcentration), ainsi que de leurs dispositifs de suivi ne concourent pas à la recherche de l'efficacité.

### **4.3. Les défis à relever pour une décentralisation renforcée**

#### ***4.3.1. Sur le plan institutionnel***

Pour réussir la territorialisation du développement et un aménagement du territoire qui valorisent réellement les potentialités locales, il faut s'appuyer sur la régionalisation, en renforçant les capacités de la région et en les construisant à l'échelle de nos réalités socio-culturelles. Seule une véritable régionalisation pourra assurer les équilibres entre les territoires par la création de pôles de développement valorisant les ressources et les potentialités locales. A travers les choix budgétaires, la régionalisation permet aux élus locaux d'avoir des outils non seulement pour répartir les investissements dans le temps et dans l'espace, mais aussi pour attirer les entreprises sur leurs territoires.

De ce fait la déconcentration, qui permet à l'Etat de se rapprocher des citoyens, exige de plus grandes ambitions afin d'assister efficacement les collectivités territoriales dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs plans de développements en conformité avec les politiques publiques sectorielles. Elle doit s'envisager à travers la dotation de la tutelle et des collectivités territoriales d'outils et de moyens adéquats pour assurer la territorialisation de l'administration et des politiques publiques. Ce qui permettrait à la Région notamment de servir d'épine dorsale de l'organisation de l'Etat sur le territoire, de mise en cohérence du développement socioéconomique, et d'acquérir une réelle identité dans laquelle la population se reconnaît.

#### ***4.3.2. Dans le domaine de la gouvernance et du management des collectivités territoriales***

En perspective d'une régionalisation plus poussée, seul un mode de scrutin direct permettrait d'attirer des responsables politiques d'envergure nationale capables de porter le développement régional, et directement responsables devant les électeurs. La reconstruction de la citoyenneté s'impose et doit devenir une exigence de la tutelle qui doit amener les maires à faire respecter les dispositions prévues en matière de consultation et de restitution publique.

Les acteurs constitutionnels (Gouvernement, Haut Conseil des Collectivités, Conseil Economique, Social et Culturel), institutionnels (Conseils régionaux, de cercles, communaux, de villages/fractions/quartiers), des associations des pouvoirs locaux (ARM, ACM, AMM), chacun à sa place et dans son rôle, doivent mutualiser leurs intelligences, leurs énergies et leurs stratégies par la mise en place et en route des cadres, et des instances, de concertations et de mise en relation/ synergie de leurs actions afin d'asseoir et de garantir durablement le rôle de « collectivité locomotive » ainsi dévolu à la région dans la redistribution des pouvoirs et des ressources entre l'Etat et les territoires.

Par ailleurs, il y a lieu de capitaliser les expériences et pratiques de gestion publique locale portées par les autorités traditionnelles, coutumières, religieuses ainsi que par les associations de jeunes et de femmes, dans les trois régions de Tombouctou, Gao, et Kidal, durant les quinze (15) mois d'occupation.

De même, les organisations de la société civile doivent poursuivre sans relâche le plaidoyer et l'éducation au civisme et à la citoyenneté afin de mobiliser la population autour du projet communal. La place des autorités traditionnelles et locales dans la gestion des affaires locales doit être également valorisée.

L'exercice de la tutelle doit s'exprimer plus fortement et plus régulièrement à travers les missions d'inspection sur le terrain pour diagnostiquer in situ les problèmes afin de ne pas laisser les élus des organes exécutifs des collectivités territoriales à eux-mêmes. Pour cela, les moyens humains doivent être renforcés quantitativement et qualitativement à travers plus de formations et une réorganisation des représentations de l'Etat sur le territoire. La mise en œuvre du plan global de renforcement de la tutelle adopté en janvier 2012, la mise en place d'un système de rapportage annuel des actions entreprises en matière de tutelle, et la prise en compte dans la notation et l'avancement des représentants de l'Etat de leurs

efforts et leurs performances dans le contrôle de légalité et l'appui/conseil des collectivités sont des dispositions utiles pour améliorer notablement l'exercice de la Tutelle.

#### ***4.3.3. Dans le cadre du financement des collectivités territoriales***

Dans l'immédiat, seul un accroissement substantiel de l'effort budgétaire de l'Etat peut permettre de pallier les contraintes financières que connaissent les collectivités territoriales. Elles doivent permettre aux collectivités territoriales de retrouver leur pleine fonctionnalité, de réhabiliter et remettre en fonction les services sociaux de base et les équipements marchands pour créer les conditions favorables au retour des populations réfugiées. Elles doivent permettre également de relancer le système productif et l'économie locale pour donner aux populations le moyen d'assurer leur subsistance.

La rétrocession d'une part substantielle des recettes fiscales de l'Etat, notamment de la TVA, est une solution qui doit être envisagée, ainsi que la création de nouveaux impôts et taxes présentant une forte rentabilité, comme la taxe sur les consommations télécommunications.

La formalisation des rôles et des responsabilités des leaders traditionnels et coutumiers en matière de recouvrement et de mobilisation des ressources internes, en accompagnement des autorités élues des collectivités territoriales et des agents de l'administration fiscale, constitue un chantier innovant à explorer. La responsabilité de la collecte de la Taxe de Développement Régional et Local (TDRL) pourrait ainsi incomber aux chefs de villages, fractions et quartiers. Ce qui nécessiterait la relecture des textes de création et de fonctionnement des villages, fractions et quartiers et leur adaptation aux enjeux et défis de la décentralisation renforcée.

#### ***4.3.4. En matière de sécurité au niveau local et régional***

Les Collectivités territoriales doivent constituer un des piliers d'une nouvelle approche de gestion des questions de paix et de sécurité qui permette à la fois de renforcer le processus démocratique et de pérenniser le développement économique, social et culturel, au niveau local. Il s'agit de s'adosser aux fondements de la sécurité territoriale que constituent l'appartenance et la solidarité pour promouvoir une gouvernance partagée de la sécurité humaine. La politique de décentralisation doit ainsi intégrer la dimension sécuritaire en veillant à une distribution judicieuse des rôles et responsabilités entre les différents acteurs locaux : conseils des collectivités, services déconcentrés, société civile, secteur privé, etc.

#### ***4.3.5. Dans le domaine du pilotage de la politique de décentralisation***

La définition d'un nouveau cadre politique de décentralisation est une priorité gouvernementale, de même que les instruments de sa mise en œuvre. Pour son appropriation, le processus doit s'inscrire dans les cadres de concertations existants aux différents niveaux. Les outils pour le suivi/évaluation de la politique de décentralisation et de ses instruments doivent être améliorés, notamment pour disposer d'un cadre de mesure des impacts et des résultats dont la mise en application doit impliquer également les collectivités territoriales et les organisations de la société civile intervenant dans le domaine.



## 4.4. Les perspectives à court, moyen et long termes

### 4.4.1. La nouvelle Vision

Elle est formulée comme suit :

**« A travers une décentralisation renforcée, fondée sur la régionalisation, mettre le développement régional au centre de la gouvernance, de la croissance de l'activité et de la solidarité nationale dans le respect des diversités culturelles et territoriales, en préservant l'unité et l'intégrité nationales. »**

### 4.4.2 Les Axes stratégiques de la Politique de décentralisation renforcée

Les actions prévues s'articulent autour des quatre axes stratégiques suivants :

- mettre la Région au centre du développement économique, social, culturel et environnemental, en faisant d'elle le lieu de mise en cohérence des planifications nationale et locale ;
- améliorer la Gouvernance au niveau régional et local pour une meilleure délivrance des services aux citoyens ;
- donner aux Collectivités Territoriales les moyens financiers pour accomplir leurs missions ;
- améliorer la gouvernance de la sécurité au niveau régional et local.

► **Axe1 Mettre la Région au centre du développement économique, social culturel et environnemental, en faisant d'elle le lieu de mise en cohérence des planifications nationale et locale**

La régionalisation participe d'une volonté politique réaffirmée de faire de la Région le moteur du développement économique social et culturel. Il s'agira de jeter les bases politiques, juridiques, organisationnelles qui permettront au Conseil régional de disposer de la légitimité, des compétences et des capacités nécessaires pour assurer la maîtrise d'ouvrage du développement économique, social et culturel de la Région.

Les actions prioritaires sont principalement les suivantes :

- la relecture des textes en vue de consacrer notamment l'élection des présidents des organes exécutifs des Collectivités Territoriales au suffrage universel direct ;
- l'élaboration du cadre national d'orientation du Développement Economique Régional (DER) ;
- l'institutionnalisation des contrats plans et ou projets Etat /Collectivités Région (CPER) au Mali ;
- la création de Fonds régionaux de développement et d'aménagement ;
- le transfert aux Régions des services techniques régionaux en charge des compétences transférées ;
- la création d'observatoires régionaux des dynamiques politiques, sociales, économiques, environnementales ;
- la promotion du partenariat entre la Région et les autres niveaux de Collectivités Territoriales autour des pôles de développement et des espaces économiques partagés ;

- l'appui aux Régions dans la conception et la réalisation des projets d'investissements structurants.
- l'élaboration des décrets fixant les détails des compétences transférées dans les domaines de la formation professionnelle, la gestion des ressources naturelles, l'élevage et la pêche.

► **Axe 2 : améliorer la gouvernance aux niveaux régional et local pour une meilleure délivrance des services aux citoyens**

Cet axe vise les actions de développement des capacités des acteurs locaux (collectivités territoriales, tutelle, services techniques, secteur privé, société civile) aux fins d'améliorer les pratiques de bonne gouvernance locale. A ce titre, les actions suivantes retiennent l'attention :

- le renforcement des capacités opérationnelles des structures de formation (ENA et CFCT), par leur dotation en moyens financiers, humains et matériels adéquats ;
- le suivi et le contrôle de la qualité des investissements des Collectivités Territoriales par la tutelle ;
- l'institution d'un système de rémunération des organes exécutifs des Collectivités Territoriales (maires et présidents de conseils) ;
- le positionnement du pilotage des transferts de compétences à un niveau supra-ministériel ;
- l'élaboration des plans triennaux de transfert de compétences et de ressources et suivi de leur mise en œuvre ;
- l'élaboration des textes d'application de la loi 96-050 du 16 octobre 1996 portant principes de constitution et de gestion du domaine des CT. ;
- la création d'un cadre d'interpellation des élus par la société civile ;
- la précision et la valorisation du statut des autorités traditionnelles et coutumières dans la gestion des affaires locales ;
- le soutien à l'utilisation des langues nationales dans l'identification des services publics des collectivités territoriales.

► **Axe 3 : donner aux Collectivités Territoriales les moyens financiers adéquats pour accomplir leurs missions**

Dans le cadre de cet axe l'accent est mis sur les actions concourant à l'augmentation significative et progressive de la part de ressources publiques gérées par les Collectivités Territoriales (30 % du budget de l'Etat à l'horizon 2018). Les actions prioritaires concernent notamment :

- l'inventaire des actions du Gouvernement en matière de décentralisation et la proposition d'un cadre macro-budgétaire pour encadrer les transferts financiers de l'Etat aux Collectivités Territoriales ;
- le renforcement du régime de responsabilité des Collectivités Territoriales et des moyens de contrôle ;
- la mise en place d'une dotation budgétaire non conditionnée, basée sur un pourcentage fixe des recettes fiscales de l'Etat ;
- la mise en œuvre du Programme de développement accéléré des régions du Nord ;

- la mise en place de dotations spéciales versées par l'Etat au bénéfice des collectivités territoriales directement affectées par la crise ;
- l'instauration d'une taxe sur les communications téléphoniques en faveur des collectivités territoriales ;
- l'application des dispositions relatives à la compensation des pertes et des moins-values fiscales ;
- l'intégration du taux de recouvrement des impôts locaux dans critères de performance des impôts.
- l'élaboration d'une stratégie pour l'allègement des conditionnalités d'accès et de mobilisation des ressources de l'aide au développement.

► **Axe 4 : améliorer la gouvernance de la sécurité aux niveaux régional et local.**

Les actions prévues dans ce cadre participent de l'affirmation de la place et du rôle des collectivités territoriales dans la gestion de la sécurité aux niveaux local et régional. Il s'agira davantage de responsabiliser les différents acteurs locaux dans la gestion des questions sécuritaires tout en promouvant la conscience d'appartenance collective, la diversité et le « vivre ensemble ». Ce faisant, les priorités concernent notamment :

- la mise en place au niveau régional des instruments de prospective et d'aide à la décision sur les questions sécuritaires (centres/instituts/chaires de recherche, observatoires, etc.) ;
- l'identification et la mobilisation autour de projets structurants participant de la gestion de la sécurité et de la résolution des conflits ;
- la valorisation des initiatives locales participant de la promotion de la diversité culturelle ;
- la réflexion à mener sur la mise en place d'une police communale ;
- la promotion aux niveaux local et régional des mécanismes endogènes de gouvernance de la sécurité, de prévention et de résolution des conflits (cadres de concertations, brigades de vigilance, système d'alerte précoces, etc.).

**Conclusion**

La décentralisation est fortement implantée au Mali et constitue une orientation majeure de la refondation de l'Etat. Les solutions aux problèmes et difficultés analysés se mettent en place dans le cadre d'une stratégie globale et ambitieuse d'approfondissement de la décentralisation, mettant l'accent sur la régionalisation. La réussite de cette stratégie repose sur des enjeux forts notamment :

- le renforcement du financement de la décentralisation à travers l'augmentation de la part des ressources publiques gérées par les collectivités territoriales ;
- le renforcement des moyens (humains et matériels) pour permettre aux les collectivités territoriales d'assumer pleinement et efficacement leurs rôles et responsabilités ;
- l'offre continue de services et produits durables et de qualité aux populations ;
- l'appropriation individuelle et collective de la décentralisation comme principal levier de croissance et de réduction de la pauvreté.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Les éléments de contenu de ce cahier de participants sont extraits des documents suivants :

- DGCT, 2014 : Stratégie de mise en œuvre des recommandations des Etats Généraux de la Décentralisation, Bamako.
- DGCT/LUX DEVELOPPEMENT, 2013 : Recueil des textes de base de la décentralisation, Bamako.
- Hallassy SIDIBE, 2005 : Formation des étudiants de l'Institut du Développement en Décentralisation et Développement Local, Bamako.
- MATCL, 2006 : Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation, Bamako.
- MATCL, 2006 : *Vade Mecum* des Collectivités Territoriales maliennes, Bamako.
- MDRI, 1998 : Cadre d'une nouvelle dynamique de démocratisation et de Développement, Bamako.
- MDRI, 1997 : Formation Civique du grand public, Mallette du formateur, Tome I, Bamako.
- MDRI, 1997 : Formation Civique des professionnels de la décentralisation, Mallette du formateur, Tome II, Bamako.
- MDRI, 1997 : Formation technique des professionnels de la décentralisation, Mallette du formateur, Tome III, Bamako.
- Ministère Délégué à la Décentralisation, 2013 : Synthèse de recommandations des Etats Généraux de la Décentralisation.
- Soumana DOUMBIA, 2008 : Formation des cadres des Directions Centrales de l'Agriculture sur la Décentralisation, Bamako.
- TOURE Séni, 2004 : Communication, Décentralisation et Développement Local, Bamako, DNCT.