

**MINISTERE DE L'ADMINISTRATION  
TERRITORIALE**

**REPUBLIQUE DU MALI  
UN PEUPLE – UN BUT – UNE FOI**

-----  
**Cabinet du ministre délégué  
charge de la Décentralisation**

**STRATEGIE DE MISE EN ŒUVRE DES ETATS GENERAUX DE LA  
DECENTRALISATION :**  
*LA REGIONALISATION AU CŒUR DE LA REFONDATION DE L'ETAT*

**Novembre 2013**

## *Avant- propos*

La décentralisation est d'abord un projet politique. Le processus actuel amorcé en 1991, a traduit la volonté de répondre aux enjeux politiques forts de démocratisation et d'unité nationale qui se posaient. Cette impulsion a permis de nombreuses avancées du processus de décentralisation, mais il faut reconnaître que le portage politique s'est progressivement affaibli au cours de la dernière décennie, faisant de la réforme une simple question administrative gérée par des techniciens.

La crise politico sécuritaire que le Mali a traversée en 2012 a remis en avant la dimension politique de la décentralisation ainsi que la nécessité de renforcer la réforme pour répondre davantage aux enjeux de démocratisation, de développement économique, social et culturel et de renforcement de l'unité nationale afin d'assurer l'intégrité du territoire.

Le processus de décentralisation a permis à notre Pays de se doter d'instruments de pilotage et de mise en œuvre éprouvés. Même si ces outils peuvent être améliorés, leur pertinence vérifiée garantit un cadre de mise en œuvre cohérent de la réforme de décentralisation. La « décentralisation renforcée » pourra donc s'appuyer sur l'existence de ces instruments, notamment le « Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation » (DCPND) se déclinant en « Programme National d'Appui aux Collectivités Territoriales » (PNACT) et s'articulant avec le « Programme de Développement Institutionnel » (PDI). L'intégration des orientations de la « décentralisation renforcée » dans ces cadres se fera d'autant plus facilement que tous ces instruments arrivent à termes et doivent être révisés à compter de début 2014.

Ces instruments constituent le cadre politique, stratégique et programmatique des éléments de la politique de la décentralisation. Mais l'impulsion politique qui les sous-tend doit être formalisée en amont. C'est pourquoi le Gouvernement a retenu de concrétiser son engagement à travers le présent document portant sur « La Stratégie de mise en œuvre des Etats Généraux de la décentralisation : *la régionalisation au cœur du développement équilibré* ».

Il traduit les orientations fortes du Gouvernement en matière de décentralisation. Ces orientations sont dégagées des conclusions des Etats Généraux de la Décentralisation qui ont mis en avant un consensus politique pour aller à une « décentralisation renforcée ». Le document fixe le cap et les priorités du gouvernement pour engager dès à présent des actions concrètes, en attendant la révision effective du cadre politique et programmatique de la réforme de décentralisation sur la base d'un large processus consultatif et inclusif.

Ces mesures et actions prioritaires seront opérationnalisées à travers un « Plan d'action à court et moyen termes pour la mise en œuvre des recommandations des Etats Généraux de la Décentralisation ». Enfin, ce document traduit la vision et l'ambition du gouvernement en matière de décentralisation pour la refondation de l'Etat.

## 1. LE CONTEXTE

Le mode de gestion décentralisée des affaires publiques est une très vieille tradition dans le Mali précolonial. Après une période de centralisation administrative pendant la colonisation et au cours des premières décennies de l'indépendance, à partir de 1993, le Mali s'est engagé dans une Politique ambitieuse de décentralisation, consacrée avec la Constitution de 1992. La décentralisation s'est traduite par la création de 761 Collectivités Territoriales couvrant l'ensemble de son territoire. Cette réforme avait deux (2) objectifs principaux à savoir l'approfondissement de la démocratie et le développement économique local.

Après plus de dix ans de mise en œuvre, la réforme de décentralisation a enregistré des acquis importants mais elle connaît certaines difficultés et semble marquer le pas dans sa dynamique. Pour analyser ces défis et dans le but de donner un nouveau souffle à la Politique de Décentralisation du pays, de nombreuses concertations et réflexions ont été organisées au cours des trois (3) dernières années, en particulier :

- ✓ **Le « Forum national sur la décentralisation au Mali : bilan et perspectives »** : organisé en juin 2011 par le Gouvernement du Mali ;
- ✓ **Le « Forum des Collectivités locales sur la gestion de la crise au Mali : une décentralisation immédiate et intégrale pour la sortie de crise »** : organisé, en novembre 2012, par les Associations de Pouvoirs Locaux (APL), en collaboration avec les Ministères chargés de la Décentralisation et de la Réforme de l'Etat ;
- ✓ La rencontre sur **«Les Collectivités Territoriales pour la paix et le développement du Mali »** tenue à Lyon, en mars 2013, à l'initiative du Ministère Français des Affaires Etrangères ;
- ✓ **La Conférence internationale « Ensemble pour le Renouveau du Mali »** tenue à Bruxelles en mai 2013 pour discuter et valider le « Plan pour la Relance Durable (PRED) du Mali 2013-2014 » ;
- ✓ **Les Etats généraux de la Décentralisation**, organisés par le Gouvernement les 21,22, et 23 octobre 2013, dans le contexte de sortie de crise ;
- ✓ **Les Assises Nationales sur le Nord**, organisées par le Gouvernement du 1<sup>er</sup> au 3 novembre 2013, conformément aux engagements pris dans l'Accord de Ouagadougou ;

Toutes ces concertations ont abouti à des conclusions convergentes, en particulier le fait que malgré les insuffisances relevées, *la Décentralisation apparaît toujours comme une option incontournable dans la recherche d'une meilleure Gouvernance du pays*, à condition de faire des choix politiques clairs pour franchir une nouvelle étape face aux enjeux actuels.

Dans cet esprit, les Etats généraux de la Décentralisation, ont permis de faire un état des lieux objectif et partagé, assorti de recommandations formulées devant se traduire par des réponses (à court, moyen et long terme) aux principaux enjeux et défis émergents de la réforme. Il s'agit notamment de ceux relatifs aux transferts de compétences, au financement des collectivités territoriales, à la réorganisation territoriale à travers la régionalisation, ainsi qu'aux rôles des autorités traditionnelles dans la gestion des collectivités territoriales.

Le Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation (DCPND), qui fixe le cadre de référence et d'orientation des interventions de l'Etat dans le domaine de la décentralisation et de la déconcentration arrive à terme en 2014. Il en est de même pour le Programme Plan National d'Appui aux Collectivités Territoriales (PNACT) et le Programme de Développement Institutionnel (PDI) qui, ensemble, constituent le cadre programmatique de mise en œuvre de la Politique de Décentralisation et de la Réforme de l'Etat par la déconcentration.

La crise politique et territoriale que le Pays a connue trouve ses racines notamment dans une Gouvernance des affaires publiques inadaptée aux enjeux actuels pour le Mali et aux attentes de ses populations. Comme en témoigne l'organisation des Etats Généraux de la Décentralisation, le Gouvernement entend imprimer la nouvelle vision portée par le Président de la République pour la gestion publique, notamment par une politique de Décentralisation qui renforcera les pouvoirs des collectivités territoriales, en donnant une impulsion décisive à la régionalisation.

Le moment est opportun pour le Gouvernement et ses partenaires (collectivités décentralisées, société civile, secteur privé, PTF, etc.) de donner un nouvel élan aux processus de la Décentralisation, et à travers elle, à la réforme de l'Etat. La définition d'un cadre actualisé de la politique nationale de Décentralisation est en préparation. Il prendra en compte les grandes questions non résolues, ainsi que les nouveaux enjeux et les problèmes émergents, générés notamment par la crise institutionnelle et sécuritaire. Ce nouveau cadre de la

politique nationale de décentralisation doit tirer toutes les leçons de l'expérience et se projeter dans le futur à travers une vision qui intègre tous les défis de l'heure.

C'est dans cette optique, que les présentes orientations stratégiques sont formulées afin de poser les bases de cette nouvelle politique, à partir des constats et des conclusions formulés lors des Etats Généraux de la décentralisation et des Assises Nationales sur le Nord Mali.

## **2. LE BILAN DE LA DECENTRALISATION AU MALI**

L'étude conduite sur le bilan et les perspectives de la décentralisation et son partage en 2011 avec les différents acteurs impliqués dans le processus, ont établi un état des lieux exhaustif de la réforme avant la crise. Ce travail a servi de base aux différentes concertations réalisées à partir de 2012, au cours desquelles les constats et les enjeux ont été actualisés à la lumière des nouvelles situations qu'a connu le pays. Les Etats Généraux de la décentralisation ont permis au Gouvernement de renouveler son engagement dans le processus de décentralisation et de réaffirmer les défis et les enjeux de la réforme issus du bilan de la politique de décentralisation mise en œuvre au Mali.

### **2.1. Les Acquis de la réforme de décentralisation**

#### *Au plan institutionnel*

Le Pays s'est doté d'un arsenal législatif et réglementaire dont l'adaptation et l'approfondissement est un processus continu pour garantir sa cohérence et son applicabilité. Cet arsenal fixe le cadre législatif et réglementaire pour la gestion des 761 collectivités territoriales créées. 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 10752 élus locaux désignés par le suffrage universel direct. Ainsi les populations ont le pouvoir d'apprécier ou de sanctionner tous les cinq ans, ces élus chargés de les représenter et de défendre leurs intérêts collectifs, et d'assurer en leur nom la gestion du service public. Le mode d'élection du maire intègre aujourd'hui le fait majoritaire.

Le dispositif institutionnel a été consolidé et renforcé, notamment par la création du Haut Conseil des Collectivités Territoriales, l'émergence des associations des pouvoirs locaux (AMM, ACCM, 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. Il est soutenu par le programme national d'appui aux collectivités territoriales et par le programme de développement institutionnel. Tous ces instruments s'inscrivent dans le même horizon qui arrive à terme en 2014. Des cadres de concertation ont été mis en place pour leur pilotage et des instruments pour leur suivi et leur évaluation ont été élaborés.

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 cette fin d'année 2013, un concours d'entrée à la fonction publique des collectivités territoriales pour les personnels de l'enseignement est 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 et des outils spécifiques sont en cours d'élaboration. Un plan global de renforcement de la tutelle a été formalisé en janvier 2012. Il constitue, s'il est mis en œuvre, 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..

Face aux lacunes et dérives constatés 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 est en cours et montre des premiers résultats intéressants qui doivent être consolidés et encouragés.

### ***Au plan du niveau et de la qualité des services aux citoyens***

Les collectivités territoriales ont largement contribué à un accroissement significatif de l'offre de services aux populations 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 rapproché les services publics des citoyens.

Du point de vue 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.

### ***Au plan de la régionalisation***

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. Ces initiatives constituent les premiers éléments pour la régionalisation recherchée dans le cadre d'une décentralisation renforcée.

## **2.2. Les contraintes qui continuent de handicaper une décentralisation renforcée**

### ***Au plan du transfert des compétences de l'Etat aux collectivités territoriales***

Malgré certaines avancées en matière de transfert de compétence qui constitue en soi un des fondements de la décentralisation, la prise en charge effective par les collectivités territoriales de la gestion des services publics délégués ou transférés est confronté à la faiblesse de leurs ressources internes et à des transferts insuffisants des ressources (humaines, patrimoniales et financières). Ces transferts de moyens peinent à s'organiser et à s'opérer.

Par ailleurs, la responsabilisation et le portage par les collectivités territoriales du développement économique local (seule option pour accroître le revenu territorial) exigent des avancées plus significatives dans le transfert de certaines compétences, voire même dans le découpage territorial dans lequel la pertinence et l'opportunité de trois (3) niveaux de circonscriptions administratives et de collectivités territoriales doit être objectivement évaluée.

### ***Au 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.

L'indifférence apparente des populations par rapport à la gestion de leurs affaires locales témoigne actuellement d'une certaine résignation et déception profonde à l'égard des élites. Cette situation pose avec acuité la question du plaidoyer pour créer une conscience citoyenne.

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

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 d'un centre de formation des collectivités territoriales (CFCT) dédié notamment aux agents des collectivités territoriales, le développement des capacités de ces agents restent insuffisantes pour garantir un service de qualité en direction des populations. Les moyens alloués au CFCT sont 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 créer.

### ***Au plan de la délivrance de services publics durables aux citoyens,***

La mission de contrôle externe des investissements financés par l'ANICT montrent 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 constate également des dérives importantes dans la gestion des procédures administratives et financières. Enfin, elle constate des qualités de réalisation insuffisantes, qui combiné avec une absence

d'entretien des infrastructures et de maintenance des équipements, interpellent sur la durabilité des investissements réalisés. La récurrence de ces constats, a amené la formulation d'un plan d'action pour la mise en œuvre des recommandations du contrôle externe dont l'exécution mérite une attention particulière.

Enfin, la situation que connaissent les collectivités territoriales dans les régions du Nord Mali mérite une attention toute particulière. La dégradation des infrastructures et des équipements collectifs consécutivement aux exactions des groupes djihadistes et la déstructuration du tissu socioéconomique dû notamment au départ des populations à la recherche de sécurité, exigent des dispositions particulières s'inscrivant dans la durée.

#### ***Au plan 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 important, si des mesures adéquates sont prises et mises en application.

L'émiettement fiscal, la faible productivité des impôts et taxes, et la faiblesse des moyens qui sont consacrés à leur recouvrement explique cette situation. De plus, les objectifs de performance des services des impôts ne prend 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 est une avancée certaine mais il exige d'être mis en œuvre avec pour préalable l'existence d'un bon système d'adressage et d'un cadastre. Les ressources allouées par l'Etat aux collectivités territoriales mettent en œuvre divers mécanismes et ne se limitent pas au Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales (FNACT) pourtant créé à cet effet.

La part du budget national destiné aux collectivités territoriales est faible, moins de 10 % des dotations budgétaires. D'autre part, sur les crédits transférés vers les collectivités territoriales, plus des trois quart sont des transferts du Ministère de l'Education (principalement pour les salaires des enseignants). Les transferts au FNACT géré par l'ANICT ne représentent que 10 % des transferts totaux vers les collectivités territoriales. Ces transferts intègrent également les financements extérieurs mis à disposition par les partenaires techniques et financiers via les aides budgétaires générales ou sectorielles (ou pour le FNACT directement à l'ANICT dans le cadre d'accord de financement spécifique).

A cet égard, la part prépondérante des financements extérieurs pose le problème de la prévisibilité des ressources pour planifier le développement des collectivités territoriales, ainsi que la pertinence du système de péréquation pour la gestion du FNACT, considérant qu'une part importante des ressources extérieures est ciblée géographiquement et/ou sectoriellement. Cette dépendance aux ressources extérieures pour financer notre décentralisation interpelle sur notre indépendance dans le pilotage de notre politique.

#### ***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 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 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 car elle en constitue historiquement les fondements 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), et à travers eux de leurs dispositifs de suivi et de mise en œuvre, ne peut pas satisfaire à la volonté aujourd'hui de rechercher leur efficacité et leur pertinence.

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

#### ***Au plan institutionnel***

Pour réussir la territorialisation du développement et un aménagement du territoire qui valorise 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.

Par ailleurs la réforme de l'Etat, notamment par la déconcentration, exige de plus grandes ambitions afin d'assister les collectivités territoriales dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur plans de développements (en conformité avec les politiques publiques sectorielles), mais également pour la gestion durable de services publics de qualité pour les populations. Cette réforme de l'Etat doit s'envisager par une réorganisation territoriale ambitieuse et volontariste, à travers laquelle la régionalisation doit constituer un objectif spécifique. Ceci permettrait à la région de disposer d'une réelle identité dans laquelle les populations se reconnaissent, et constitue le niveau de programmation et de mise en cohérence du développement socioéconomique et territorial du Pays.

#### ***Au plan de la gouvernance***

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.

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

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 même. 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.

#### ***Au plan du financement des collectivités territoriales,***

Dans l'immédiat, seul un accroissement substantiel de l'effort budgétaire de l'Etat peut permettre de palier aux 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 substantiel 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.

#### ***Au plan 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 des cadres de concertations 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.

### 3. LE CADRE STRATEGIQUE

La politique malienne de décentralisation mise en œuvre à partir de 1993 a visé deux (2) objectifs majeurs : (i) Approfondir le processus démocratique ; (ii) Promouvoir le développement régional et local. Elle a été bâtie autour de six principes directeurs qui sont :

- Le respect de l'unité nationale et de l'intégrité du territoire,
- Le respect de la libre administration des collectivités territoriales,
- L'implication des populations et le respect des spécificités locales et régionales dans la réorganisation territoriale ;
- La gestion démocratique des collectivités territoriales ;
- La subsidiarité ;
- Le renforcement de la maîtrise d'ouvrage du développement régional et local par les collectivités territoriales.

Elle a abouti à une série d'évolutions significatives sur les plans juridique, administratif, institutionnel, politique et socio-économique et qui sont résumées dans le chapitre précédent. Par ailleurs, sur la base des défis identifiés, les Etats généraux de la décentralisation de 2013 ont recommandé la poursuite du processus avec au cœur une régionalisation renforcée. D'où la justification de la formulation d'une nouvelle vision et l'adoption de nouveaux axes stratégiques.

#### 3.1. Formulation de la nouvelle Vision

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

#### 3.2. Les Axes stratégiques de la Politique de décentralisation renforcée

Les différents foras, rencontres et états généraux sur la décentralisation ont permis d'identifier les principaux défis à relever, ainsi que les chantiers et actions à initier pour les relever. Pour permettre une réalisation maîtrisée de la vision, dans le respect des principes, il est impératif que toutes les actions à mener dans le cadre de la nouvelle politique de décentralisation soient structurées autour d'axes stratégiques. Les trois (3) axes identifiés à cet effet sont les suivants :

##### 3.2.1. Mettre la Région au centre du développement économique, social et culturel, en faisant d'elle le lieu de mise en cohérence des planifications nationale et locale

Il s'agit de faire du renforcement de la régionalisation une nouvelle opportunité pour la refondation de l'Etat, en faisant de la région le moteur du développement économique, social et culturel. A cet effet, il est important que l'échelle régionale devienne celle de la programmation et de la mise en cohérence du développement socio-économique du pays. Enfin, il est évident que seule une véritable régionalisation pourra assurer les équilibres entre les territoires au plan économique par la création de pôles de développement valorisant les ressources et potentialités locales.

Les orientations de cet axe pourront se focaliser sur les points ci-après :

#### **Le développement de la capacité des Collectivités Régions pour impulser un véritable développement économique territorial**

Il s'agit de doter les collectivités Régions de moyens (humains et financiers) pour l'identification et la mise en œuvre de projets productifs et structurants. Aussi, il sera important de mettre en place un cadre favorable à la libération des énergies et des initiatives locales dans le but de dynamiser les économies locales, en faisant de chaque collectivité un espace d'initiatives et de valorisation des ressources et des savoirs-faire locaux.

Les actions à envisager sont :

- Transférer les principales attributions (compétences et ressources) dévolues à la région et envisager le transfert de nouvelles compétences (espaces pastoraux, infrastructures routières,...) ;

- Mettre en place des dispositifs et instruments pour impulser le développement économique régional (exemple : fonds de développement économique régional)
- Renforcer la capacité de maîtrise d'ouvrage de la collectivité Région (animation du territoire, conception participative et inclusive de programmes/projets, réalisation des investissements, gestion des partenariats avec les autres niveaux de collectivités et les autres acteurs, etc.) dans la promotion de l'économie, en interaction avec le secteur privé ;
- Doter les collectivités Région d'outils de planification et d'aménagement du territoire ;
- Développer les moyens d'intervention de la Région par l'élaboration de mécanismes de contractualisation entre l'Etat et la collectivité région ;
- Impulser la coopération inter-collectivités et la coopération décentralisée.

#### **La réorganisation territoriale à travers une démarche inclusive et respectueuse des réalités locales :**

La révision du découpage territorial autour de la région à travers un dialogue inclusif, est la voix dans le contexte actuel pour créer de nouvelles collectivités viables prenant en charge à la fois les défis sécuritaires, sociaux et économiques. Il s'agit de rationaliser l'organisation territoriale de la décentralisation et de régler la question de la pertinence de la Collectivité Cercle dans le découpage territorial. Cette révision doit se faire avec une forte implication des autorités traditionnelles et coutumières afin de prendre en compte les réalités socio-culturelles des territoires.

Les actions suivantes sont à envisager :

- Impulser le processus de réorganisation territoriale du niveau Région avec la participation des populations ;
- Soumettre à l'appréciation des acteurs la problématique de la suppression ou du maintien du niveau cercle ;
- Prendre en compte le critère de viabilité dans la réorganisation territoriale.

#### **3.2.2. Améliorer la Gouvernance au niveau régional et local pour une meilleure délivrance des services aux citoyens**

La décentralisation constitue un puissant levier pour renforcer la démocratie, la bonne gouvernance ainsi que l'utilisation optimale d'outils de prévention, de gestion des conflits et d'amélioration de la fourniture des services de base aux populations.

Cet axe sera bâti autour des points suivants :

#### **Le développement des capacités des Collectivités Territoriales**

Afin que la décentralisation puisse répondre à l'importance des enjeux qu'elle doit relever, les acteurs doivent être en mesure d'assumer pleinement leurs rôles et responsabilités pour améliorer la qualité des prestations des administrations locales et l'offre de service public local. Il s'agit à un premier niveau de disposer des ressources humaines compétentes et motivés, en particulier au niveau des collectivités.

Les actions suivantes sont à envisagées :

- Renforcer les capacités techniques et de collaboration des acteurs (tutelle, services techniques, collectivités territoriales, secteur privé, société civile) aux pratiques de bonne gouvernance en matière de maîtrise d'ouvrage et d'éthique ;
- Doter les structures pérennes de formation (ENA, CFCT) en moyens adéquats pour qu'elles puissent assurer la formation continue et le perfectionnement des acteurs de la décentralisation ;
- Mettre en œuvre le « plan d'action du contrôle externe des investissements des collectivités territoriales » et inscrire dans les priorités des autorités de tutelle la problématique du suivi et du contrôle des investissements des CT dans le but de réduire les risques fiduciaires ;
- Promouvoir le dialogue entre acteurs en vue de renforcer la cohésion sociale et le « vouloir vivre ensemble » ;

- Renforcer le dispositif national de financement des CT avec un focus sur les investissements (évaluation des risques fiduciaires, diagnostic du fonctionnement des structures de mise en œuvre, etc.).

### **Une impulsion nouvelle donnée au processus de transfert de compétences et des ressources de l'Etat aux CT**

Les transferts de compétences sont largement amorcés. Il s'agit de procéder dans les meilleurs délais aux transferts des ressources (financières, humaines et matérielles) liées aux compétences transférées (santé, éducation et hydraulique) et d'accélérer les transferts dans d'autres domaines tels que l'urbanisme et habitat, le développement rural, etc.

Des dispositions spécifiques seront prises tant au niveau central de l'Etat que des services déconcentrés, pour réaliser ces transferts, assurer un accompagnement et fournir un appui-conseil aux collectivités territoriales.

Celle passe par les actions suivantes :

- Préparer et mettre en œuvre d'un plan vigoureux de transfert de compétences et de ressources aux Collectivités Territoriales et envisager le transfert de nouvelles compétences en prenant en compte le principe de subsidiarité ;
- Lever tous les obstacles affectant le transfert effectif des ressources financières liées aux compétences transférées de l'Etat aux collectivités ;
- Renforcer le processus de pilotage des transferts de compétences et de ressources de l'Etat aux Collectivités Territoriales en le plaçant à un niveau supra-ministériel ;
- Concrétiser la dévolution du domaine des collectivités territoriales et accélérer les transferts de compétences dans les autres domaines ;

### **Le renforcement de l'accompagnement de l'Etat pour donner un nouveau souffle au processus de décentralisation :**

Pour assurer la réussite de la décentralisation, il est nécessaire qu'elle soit accompagnée d'un processus de déconcentration efficace. Une option du renforcement de l'accompagnement de l'Etat pourrait consister en un transfert complet de certains services déconcentrés aux collectivités territoriales afin de les doter des ressources humaines nécessaires à un plein exercice de la maîtrise d'ouvrage du développement local.

Le Gouvernement doit aussi prendre des mesures pour inciter les collectivités à améliorer leur gouvernance et la qualité des services fournis. Il est essentiel qu'elles soient régulièrement contrôlées (et parallèlement appuyées) et le cas échéant sanctionnées. La tutelle doit être renforcée afin qu'elle puisse assurer un contrôle régulier de la gestion des collectivités territoriales.

Les actions suivantes sont nécessaires :

- Renforcer les capacités des services techniques déconcentrés de l'Etat en vue de les permettre de mieux accompagner les Collectivités Territoriales ;
- Evaluer les CADD en vue de les rendre plus opérationnelles ;
- Instituer un rapport national annuel sur l'exercice de la tutelle qui sera alimenté par les Représentants de l'Etat ;
- Renforcer l'inspection de l'intérieur et fixer des objectifs annuels de couverture des CT, d'inspection de l'intérieur, d'inspection des finances et du contrôle général des services publics ;
- Relire les textes pour le transfert effectif des services techniques déconcentrés des domaines transférés aux CT ;
- Mettre en œuvre la charte de la déconcentration en rapport avec le rythme de transfert des compétences et des ressources aux collectivités territoriales.

### **Le renforcement de la démocratie locale, des autorités traditionnelles et coutumières et de la participation citoyenne :**

Au-delà des obligations légales, les collectivités territoriales doivent chercher à renforcer l'implication des populations pour permettre l'expression des différentes sensibilités et ainsi limiter les sources de conflits. Il s'agit notamment d'institutionnaliser la présence des chefs de village, de fractions et de quartiers, des représentants des associations locales et des organisations socio-professionnelles aux sessions des organes délibérants.

De même, des modalités visant à renforcer la transparence de la gestion communale, en particulier financière, ont été définies ces dernières années. Elles doivent être institutionnalisées à travers les textes (révision du code des collectivités) afin qu'elles soient systématiquement appliquées.

Aussi, la problématique du mode d'élection et du niveau des présidents des organes exécutifs des Collectivités Territoriales doit être réglée.

Les actions suivantes sont à envisager :

- Renforcer le contrôle citoyen à travers la formation, la sensibilisation/information, la multiplication des cadres de concertations (restitution publique du bilan de la gestion des élus, espaces d'interpellation des élus, débats communaux, etc.) ;
- Instaurer un mode de scrutin direct du choix des présidents des organes des collectivités territoriales (Maire, Président du Conseil de Cercle, Président du Conseil Régional) ;
- Exiger un niveau minimum d'instruction pour les Maires, les Présidents des conseils de cercles et des conseils et Régionaux ;
- Traduire les textes et supports de la décentralisation en langues nationales ;
- Donner une place de choix aux autorités traditionnelles, coutumières et religieuses dans la gestion des affaires locales ;

### ***3.2.3. Donner aux Collectivités Territoriales les moyens financiers pour accomplir leurs missions :***

Même si un des défis pour les collectivités reste une meilleure mobilisation des ressources internes notamment en ce qui concerne les impôts locaux et les autres taxes assimilées, il est illusoire de penser que le développement local sera financé exclusivement par les ressources locales.

La décentralisation doit aider à mettre plus de pertinence dans la dépense publique dont celle de l'Etat ; d'où la nécessité d'être plus volontariste dans les transferts budgétaires vers les collectivités qui sont infimes actuellement.

Les actions suivantes sont nécessaires :

#### **Allocation de dotations budgétaires de l'Etat plus conséquentes aux CT**

La part du budget national destinée au financement des Collectivités Territoriales en 2014 représente 9,9% des dotations budgétaires. Cette situation fragilise le processus de décentralisation et limite le champ d'intervention des Collectivités Territoriales.

Une augmentation significative et progressive de la part des ressources publiques gérées par les collectivités constitue un enjeu majeur à moyen terme. Cela permettra aux collectivités territoriales de se doter des moyens (humains, financiers et patrimoniaux) nécessaires pour une exécution correcte de leurs missions.

Pour cela, il faut :

- Accroître significativement les dotations budgétaires aux collectivités territoriales de manière à atteindre au moins 30% des recettes fiscales ;
- Créer une dotation d'urgence au profit des collectivités territoriales situées dans les zones affectées par une longue absence de l'Etat ;
- Evaluer les mécanismes de financement des Collectivités Territoriales.

#### **Amélioration de la qualité de l'assiette fiscale et des transferts**

La réforme de la gestion des finances publiques, avec un accent particulier sur la décentralisation fiscale permettra sans doute d'accroître significativement les ressources des collectivités territoriales.

Pour ce faire, les actions suivantes sont nécessaires :

- Elargir l'assiette fiscale des collectivités territoriales et améliorer l'émission et le recouvrement des impôts et taxes (patentes, TDRL, taxe foncière, redevances minières, taxes sur les communications, etc.) ;
- Transférer de nouveaux impôts et améliorer le fonctionnement de la chaîne fiscale ;
- Appliquer les dispositions relatives à la compensation des pertes et des moins-values fiscales ;
- Instaurer une taxe sur les communications téléphoniques en faveur des Collectivités Territoriales ;
- Renforcer la synergie de collaboration entre les services déconcentrés de l'Etat et les services des collectivités territoriales.

### **Amélioration de la mobilisation de l'Aide Publique au Développement**

Afin d'éviter des financements parallèles et de garantir la péréquation des ressources destinées Collectivités Territoriales, un accent particulier sera mis sur le respect des mécanismes nationaux de financement des Collectivités Territoriales.

Les actions suivantes s'imposent :

- Elaborer un programme multifonctionnel et systémique dans le cadre du développement, en impliquant les bénéficiaires depuis la préparation du projet ;
- Alléger les conditionnalités d'accès aux financements surtout en cette période d'urgence ;
- Veiller davantage au respect des principes d'alignement et d'harmonisation de l'aide publique au développement surtout les ressources destinées aux Collectivités Territoriales ;
- Promouvoir la solidarité nationale par le principe de la péréquation des ressources des Collectivités Territoriales.

Les thématiques transversales telles que le genre, l'environnement, etc. sont au cœur de la présente stratégie. Ainsi, une démarche volontaire sera menée au niveau de chaque acteur pour l'inciter à inscrire ces questions dans les programmations.

## **4. LES MODALITES DE MISE EN ŒUVRE**

La mise en œuvre de la stratégie pour une décentralisation renforcée se fera dans le cadre d'une dynamique participative impliquant l'ensemble des acteurs à tous les niveaux, dans le pilotage et le suivi.

### **4.1. Les Instruments**

Le présent document stratégique servira de base à l'élaboration d'un « Plan d'action pour la mise en œuvre des recommandations des Etats Généraux de la décentralisation » et à la révision du « Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation (DCPND) »

Le « Plan d'action pour la mise en œuvre des recommandations des Etats Généraux de la décentralisation » constituera un document politique qui permettra d'évaluer le respect des orientations retenues lors de ces assises. Ce plan sera repris et précisé dans le « Programme National d'Appui aux Collectivités Territoriales (PNACT) » qui doit être révisé. Toutefois, le nouveau PNACT ne pouvant être finalisé avant fin 2014, un plan d'actions prioritaires sera élaboré qui détaillera les activités à mettre en œuvre dès 2014 pour répondre aux recommandations des Etats Généraux de la Décentralisation.

La mise en place de ces différents instruments se fera selon le chronogramme suivant :

- **Décembre 2013** : Elaboration et adoption d'un plan de mise en œuvre des recommandations des Etats Généraux assortis d'un plan d'action prioritaire pour 2014. Ce dernier permettra entre autre d'affiner et de préciser les actions programmées dans le « Plan pour la Relance Durable du Mali (PRED) » et ainsi d'alimenter les futures discussions autour de ce plan.
- **1<sup>er</sup> semestre 2014** : Elaboration (évaluation et formulation) et adoption du DCPND 2015-2024
- **2<sup>ème</sup> semestre 2014** : Elaboration (évaluation et formulation) et adoption du PNACT 4

## 4.2. Pilotage, suivi évaluation et communication

### *Pilotage*

La coordination politique de la mise en œuvre des instruments ci-dessus évoqués appelle un engagement fort de la Primature, garante de la cohérence de l'action gouvernementale.

Au niveau national, cette coordination sera assurée dans le cadre de dispositifs existants, notamment le Comité de suivi de la réforme de l'Etat, le Comité national d'orientation des appuis techniques aux collectivités territoriales, la Commission interministérielle de pilotage des transferts de compétences et de ressources de l'Etat aux Collectivités Territoriales.

Le "panel" décentralisation et développement institutionnel s'imposera à terme comme le cadre de coordination et de concertation entre l'Etat et l'ensemble de ses partenaires (PTF, HCC, AMM, ACCM, ARM et CNSC) autour de la mise en œuvre des instruments proposés.

Au niveau régional et local, les représentants de l'Etat dans les régions et cercles assureront la coordination de la mise en œuvre des actions retenus dans le cadre des CROCSAD et des CLOCSAD.

Les départements en charge de la décentralisation et de la déconcentration assureront la préparation (notamment la collecte et l'analyse des informations nécessaires à la prise de décision) et l'animation de ces différents cadres. Les structures de ces départements en charge de ce travail, seront renforcées en termes de moyens matériels et humains. Un mécanisme de financement spécifique pour le pilotage et le suivi des instruments d'orientation de la décentralisation sera institutionnalisé. Ce mécanisme permettra un fonctionnement régulier des différents cadres de coordination, de concertation et de suivi, et fournira les moyens nécessaires aux structures techniques pour alimenter en information et analyses ces organes.

### *Suivi/évaluation*

Le suivi de la « stratégie pour une décentralisation renforcée » sera basé sur la vérification à échéances régulières (semestrielles) de la mise en œuvre des orientations retenues. Couplé au suivi de la mise en œuvre des Etats Généraux de la décentralisation, basé sur le plan d'action correspondant, cela constituera une évaluation du respect des engagements politiques.

Cette évaluation politique reposera sur l'évaluation des résultats, effets et impacts du DCPND et surtout du PNACT. C'est au niveau de ce dernier qu'un dispositif de suivi évaluation spécifique existe pour mesurer l'atteinte des résultats et le taux de réalisation des activités. Ce dispositif repose sur i) des indicateurs de mesure, ii) des valeurs de référence, iii) des valeurs cibles et iv) des techniques et méthodes de collecte de données.

En attendant l'opérationnalisation du nouveau PNACT, un suivi spécifique de la mise en œuvre du plan d'action prioritaire de mise en œuvre des recommandations des Etats Généraux sera réalisé.

### *Communication :*

La décentralisation met ensemble différents acteurs ; chacun a besoin de connaître son rôle, celui de l'autre et les interactions entre ceux-ci. L'information de tous pour faire connaître les initiatives locales porteuses, la mobilisation de tous pour transcender les difficultés du moment demandent une communication continue. L'orientation fondamentale retenue pour ce faire, est celle d'une communication intégrée, articulée à toutes les étapes. La stratégie de communication impliquera l'ensemble des acteurs de la décentralisation.