

**MINISTERE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE  
ET DES COLLECTIVITES LOCALES**

**SECRETARIAT GENERAL**

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

**ETAT D'AVANCEMENT DU PROCESSUS DE DECENTRALISATION AU  
MALI DE 1992 A 2005**

**MAI 2005**

La décentralisation est, par définition, le système d'administration qui permet à une communauté humaine sur le territoire national de s'administrer par des organes élus. La collectivité territoriale ainsi créée est dotée de la personnalité juridique et s'administre librement sous le contrôle de l'Etat. De cette définition, ressortent les éléments ci-après :

- 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 la phase de conceptualisation, engagée sous l'égide de la Mission de Décentralisation et des Réformes Institutionnelles (MDRI), la décentralisation est devenue réalité en 1999, suite aux élections communales de mai et de juin 1999.

La présente note a pour objet de passer en revue les éléments de bilan du processus de décentralisation au Mali, de 1992 à nos jours, en mettant en relief les principaux acquis, les difficultés et/ou contraintes majeures et les perspectives à court et moyen termes. Tout d'abord, un rappel des fondements socio-politiques de la réforme s'impose.

## **I. Rappel des fondements socio-politiques de la décentralisation :**

### **1.1 Une longue quête d'un modèle politico-administratif adapté**

La décentralisation au Mali est l'aboutissement d'une très longue quête, dont les débuts remontent à l'époque pré coloniale. Depuis, les différents régimes qui se sont succédé ont œuvré dans la recherche d'un modèle de décentralisation adapté aux réalités socioculturelles du pays. Plusieurs formules ont ainsi été initiées et certaines testées. Toutes recherchaient, à des degrés divers, l'adaptation de l'Administration au contexte politique, une meilleure harmonie entre l'Etat et le citoyen.

### **1.2 Une recommandation de la conférence nationale.**

A la différence de beaucoup de pays, la décentralisation au Mali est un engagement moral souscrit par l'ensemble de la classe politique et de la société civile à la Conférence nationale de juin 1991. La traduction de cette recommandation en des dispositions constitutionnelles (1992) confirme la convergence de la volonté populaire et de celle politique au sujet de la décentralisation.

### **1.3 Un point d'accord du pacte national**

Un des points centraux du Pacte national, signé en 1992 entre les autorités du Mali et les représentants des mouvements de la rébellion autonomiste, est la libre administration des trois (3) régions du Nord du pays (Tombouctou, Gao et Kidal). A travers cet accord, la décentralisation est apparue comme un facteur de sauvegarde de l'unité nationale et de l'intégrité territoriale.

## 1.4 Un principe constitutionnel constant

Au Mali, le principe de la décentralisation a été consacré dans les Constitutions, de l'indépendance à nos jours. En faisant le choix constitutionnel de la décentralisation, le Mali a de facto fait celui de la ré fondation de l'appareil d'Etat, d'autant que la décentralisation implique une redistribution des rôles et responsabilités entre l'Etat et les collectivités territoriales.

## II. OBJECTIFS ET ENJEUX DE LA DECENTRALISATION :

La réforme en cours au Mali est un vaste projet de société ; elle s'attache aux idéaux de liberté, de démocratie et de développement dont étaient porteurs les événements de mars 1991. Ses objectifs sont les suivants :

- 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 du 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.

## III. Acquis principaux de la décentralisation :

La décentralisation a connu ces dernières années des avancées incontestables tant au plan institutionnel qu'en terme de fourniture de services de proximité aux populations.

Ces principaux acquis résultent de la conjonction de plusieurs facteurs, dont les plus importants sont :

### **3.1 L'adoption d'un important dispositif juridique et institutionnel :**

Le cadre juridique de la décentralisation repose sur un arsenal légal et réglementaire qui ne cesse de s'étoffer depuis 1993. Il est globalement clair et cohérent et présente d'importantes avancées du point de vue de la gouvernance locale. Il consacre le principe de la libre administration des collectivités territoriales par des conseils élus (scrutin direct pour les communes et celui indirect pour les cercles, les régions et le District de Bamako) et leur confère un rôle essentiel dans la planification et la gestion du développement régional et local.

L'édifice institutionnel, qui a pris forme au lendemain des élections communales de mai et de juin 1999, s'est parachevé en 2002 avec l'installation du Haut Conseil des Collectivités.

Le dispositif juridique s'est enrichi, en 2002, de trois décrets pris dans le domaine du transfert de compétences (santé, éducation, hydraulique) et, en 2003, de quatre décrets d'application du Statut Général des fonctionnaires des collectivités territoriales (Conseil Supérieur de la Fonction Publique des Collectivités territoriales ; Commissions Administratives Paritaires ; Répartition des actes d'administration et de gestion du personnel ; concours de recrutement). Le principe de la mise à disposition de personnel de l'Etat aux collectivités territoriales a été intégré dans la loi n°02-053 du 16 décembre 2002 portant Statut Général des Fonctionnaires de l'Etat (article 122). La loi n° 95-022 du 20 mars 1995 portant statut des fonctionnaires des collectivités territoriales a été modifiée en vue d'élargir son champ d'application à l'ensemble des corps et catégories.

Avec la tenue des élections communales, le 30 mai 2004, le Mali a amorcé la deuxième mandature locale. Ces élections ont mobilisé la classe politique dans son ensemble et débouché sur le renouvellement des organes des 761 collectivités territoriales que compte le pays (703 communes dont 666 communes rurales et 37 communes urbaines, 49 cercles, 08 régions et le District de Bamako). Désormais, ce sont 10 752 élus locaux (contre 10540 en 1999), de diverses sensibilités politiques et sociologiques, qui ont la responsabilité de gérer les affaires locales. A ce niveau, il faut noter les changements, parfois significatifs, intervenus dans la configuration des organes des collectivités territoriales, et surtout la nette amélioration de la représentation féminine et indépendante. Ainsi, en 2004, on dénombre 703 conseillères contre 441 en 1999 ; 7 femmes maires contre 5 en 1999 ; 2 présidentes de conseils de cercle contre aucune en 1999 ; 72 maires élus sur des listes indépendantes contre 19 en 1999.

L'adoption du 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, constitue un signal fort de l'attachement des plus hautes autorités du pays à donner une impulsion décisive au processus de transfert de compétences et de ressources.

### 3.2 La mise en place de dispositifs d'accompagnement :

Ces dispositifs se réfèrent, d'une part, aux institutions et structures qui ont été mises en place pour consolider le processus et, d'autre part, aux différentes formes d'appui développées dans le cadre du renforcement des capacités des collectivités territoriales.

- **Depuis le démarrage des collectivités territoriales, l'Etat leur consent annuellement d'importants appuis financiers.**

A titre illustratif, l'Etat a consenti, au titre des subventions destinées à l'investissement et au fonctionnement des collectivités territoriales, les montants ci-après : 1 906 000 000 F. CFA (2001), soit 0,34% du montant global du Budget d'Etat ; 2 106 000 000 F.CFA (2002), soit 0,36% ; 2 048 000 000 F.CFA (2003), soit 0,31%

En outre, les subventions à la tutelle ont atteint les niveaux ci-après : 625 000 000 FCFA (2001) ; 800 000 000 FCFA (2002) ; 824 000 000 FCFA (2003).

- **La formation des acteurs a revêtu une dimension singulière dans la mise en place progressive de la décentralisation.**

Dès le démarrage des collectivités territoriales, l'Etat a conçu une stratégie de formation déconcentrée, à travers les Programmes Régionaux de Formation sur la Décentralisation (PREFOD). Des programmes de formation ont été conçus et réalisés, souvent, de façon disparate sur tout le territoire. De même de nombreux documents et supports pédagogiques ont été élaborés, des formateurs venus d'horizons divers et de niveaux variés ont exécuté lesdites formations. Cela a contribué largement à assurer une fonctionnalité effective des collectivités territoriales (élaboration des PDESC, budgets..).

- **Le Programme national d'appui a largement contribué à la réussite du démarrage des nouvelles collectivités territoriales.**

Mis en place par le gouvernement avec le concours d'une quinzaine de ses Partenaires Techniques et Financiers (PTF), ce programme comporte deux volets complémentaires, l'un financier et l'autre technique. Il a enregistré d'importantes avancées :

- le Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales (FICT) géré par l'ANICT s'est révélé un instrument d'importance pour les collectivités. Abondé à hauteur de 25 353 889 188 FCFA pour l'exercice triennal 2001-2003, ce fonds a atteint un niveau de décaissement de près de 96 %
- la mise en place de la Cellule de Coordination Nationale (CCN), assurant, d'une part, le secrétariat du Comité National d'orientation des Appuis techniques aux collectivités territoriales et, d'autre part, la coordination du réseau de Centres de Conseil Communaux (CCC).
- la création de 46 CCC dans 49 cercles mis en place par 26 opérateurs choisis parmi les bureaux d'études, projets/programmes ONG opérant dans les différents cercles.

- la base de données OISE (Outil Informatisé de Suivi évaluation) est un outil de référence, à en juger par le nombre important de consultants, chercheurs et gestionnaires de projets de développement qui la consultent pour avoir des données statistiques et cartographiques sur la décentralisation. A rappeler qu'il s'agit d'une base de données informatisée sur la décentralisation, qui couvre tout le territoire national et qui est trimestriellement mise à jour.
- les comités d'orientation sous la responsabilité des Gouverneurs et des Préfets (CLO et CRO) sont chargés d'orienter le travail d'appui technique aux niveaux régional et local.
- le Comité Régional d'Orientation à caractère financier décide de l'octroi des subventions sollicitées par les communes ;
- la phase d'appui au démarrage des nouvelles communes (2001-2003) a été une réussite : pendant cette phase, les communes ont adopté la pratique de la planification de leur développement sur moyen ou long terme. Elles ont régulièrement élaboré leur budget annuel et réalisé sous maîtrise d'ouvrage propre d'au moins 3057 projets de développement au bénéfice de leurs citoyens, pour un montant total de 24.977.861.138 FCFA ( financement ANICT plus autres). A l'issue de cette phase, le fait communal est devenu une réalité incontestable et incontournable au Mali.

#### **IV. DIFFICULTES/CONTRAINTES DE LA DECENTRALISATION :**

Comme toute réforme nouvelle, la réforme de décentralisation rencontre des difficultés et/ ou contraintes de divers ordres, au nombre desquelles les suivantes :

##### **4.1 Le dispositif juridique présente des insuffisances dans certains domaines essentiels :**

- **L'insuffisance des mécanismes opérationnels de mise en cohérences des interventions des trois niveaux de collectivités territoriales.** Ainsi, aux termes de l'article 74 du code des collectivités territoriales, le cercle est la collectivité de niveau intermédiaire de mise en cohérence entre la région et la commune. Mais les mécanismes de mise en œuvre de cette fonction du cercle ne sont pas déterminés. De la même manière, l'article 122 dispose que la région a une fonction de mise en cohérence des stratégies de développement et d'aménagement du territoire ; cependant, cette disposition n'est assortie d'aucun moyen juridique de coordination ou d'harmonisation des stratégies de développement au profit de la région vis à vis des cercles qui la composent.
- **L'absence d'un cadre réglementaire pour la gestion des affaires intercommunales** contrarie la mise en œuvre d'actions de développement dépassant les capacités des collectivités territoriales prises isolément. Aucune procédure spécifique ne permet d'orienter les acteurs locaux dans la conduite de projets d'intérêt commun.
- **La fonction publique des collectivités territoriales tarde à se mettre en place.** Les collectivités territoriales recèlent d'importantes potentialités d'emploi direct. Cependant, le renforcement des services de proximité ne

bute pas seulement sur un déficit quantitatif de personnels qualifiés mais surtout sur le fait que les secrétaires généraux et autres régisseurs recrutés par les collectivités ne disposent pas de conditions attractives et de garanties pour leur emploi.

- **Les lacunes du statut particulier du District de Bamako** où la multitude de pôles de décisions (six communes) entravent la prise et la mise en œuvre de décisions importantes pour la gestion de la capitale nationale ( non clarification des rôles, faible prise en charge des questions de sécurité et d'assainissement...)

**4.2 L'opération de réorganisation territoriale** qui a abouti à la création des communes rurales et urbaines (666 communes rurales et 18 communes urbaines) suivant des critères préétablis (socioculturel, démographique, économique, géographique et spatial) a révélé de nombreuses difficultés et contestations, de la part de certains villages, groupes de villages ou de fractions, des élus, et même des autorités coutumières. La plupart des contestataires mettent en cause leur rattachement à leurs communes d'origine ou revendiquent leur érection pure et simple en communes autonomes et souvent le transfert du siège de la commune.

**4.3 L'exercice de la tutelle a révélé des insuffisances, comme l'atteste, très souvent,** la tenue irrégulière des sessions des organes délibérants des collectivités territoriales, la prise et l'exécution d'actes administratifs illégaux, la mauvaise gestion du patrimoine (surtout foncier en milieu urbain) des collectivités territoriales, en un mot une perte de crédibilité des acteurs.

**4.4 Le processus de transfert de compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales rencontre des difficultés liées notamment :**

- **au non respect du principe de la concomitance du transfert de compétences et de ressources (dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'hydraulique) ;**
- **à la non conformité de certains textes de politiques sectorielles à ceux de la décentralisation** ( cas de la loi n°02-049 du 22 juillet 2002 portant loi d'orientation sur la santé avec le décret n°02-314/ P-RM du 04 juin 2002 fixant les détails d'exercice des compétences transférées en matière de santé).

**4.5 Le processus de planification du développement régional et local** souffre de quelques insuffisances portant sur le contenu des plans, les mécanismes d'arbitrage et l'articulation entre les Programmes de Développement Economiques, Social et Culturels (PDESC) et les autres instruments de planification disponibles (manque de réalisme, faible intégration des différents niveaux de planification décentralisée, manque de cohérence entre PDESC des collectivités et les plans sectoriels, etc).

**4.6 Le niveau moyen de mobilisation des ressources financières propres des collectivités territoriales** est relativement bas, voire très bas, à telle enseigne que la presque totalité des collectivités souffrent d'une crise de trésorerie permanente. Les causes de la faiblesse des ressources financières et de l'insuffisante mobilisation de celles-ci tiennent à plusieurs facteurs, dont :

- la faible couverture géographique des structures de l'assiette et du recouvrement ;
- l'inadaptation du système d'impôts et taxes locaux aux besoins de financement des collectivités locales ;
- la mauvaise qualité de la gouvernance dans les collectivités ;
- la mobilité des agents des collectivités territoriales, notamment les secrétaires généraux et les régisseurs.

**4.7 L'implication encore faible des populations dans la gestion des affaires locales :** taux de participation aux élections, participation timide aux processus budgétaire et de planification des actions de développement local, niveau de connaissance faible de la décentralisation, faible contrôle citoyen sur la gestion locale, faible contribution dans la gestion locale...

**4.8 La faible appropriation des dispositifs technique et financier** d'accompagnement des collectivités territoriales par leurs bénéficiaires.

## **V. Perspectives a court et moyen termes :**

Les contours des prochaines étapes de la décentralisation ont été tracés d'un grand trait à la faveur de la Consultation sectorielle sur la décentralisation, tenue les 24 et 25 février 2005.

En effet, cette consultation sectorielle, dont la tenue a été unanimement saluée, a, entre autres conclusions, réalisé un large consensus autour du **Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation** (DCPN/décentralisation) et obtenu l'engagement des Partenaires Techniques et Financiers à poursuivre leur appui au processus de décentralisation.

Le DCPN/ décentralisation a vocation à servir, sur la décennie 2005-2014, à l'instar du CSLP, de cadre de référence et d'orientation des interventions dans le domaine de la décentralisation et de la déconcentration, la base de travail entre le Gouvernement et ses partenaires étrangers d'une part, entre le Gouvernement et ses partenaires nationaux de l'autre ( collectivités territoriales, organisation de la société civile, secteur privé...). Il s'articule autour de quatre axes d'orientation, à savoir :

### **Axe 1 : le développement des capacités des collectivités territoriales :**

La création des collectivités territoriales n'est pas une fin en soi. Les trois types de collectivités territoriales du pays doivent être porteurs de dynamiques de développement local. Ce faisant, l'attention mérite d'être portée sur les question de transfert de compétence, la formation des acteurs, la promotion de la solidarité et de la coopération entre collectivités territoriales, la mobilisation des ressources (propres) pour soutenir un véritable développement local, etc

### **Axe 2 : l'amélioration de la déconcentration des services de l'Etat :**

La décentralisation implique un recentrage du rôle et des missions de l'Etat et de ses services techniques. il ne saurait y avoir de véritable décentralisation sans une réelle déconcentration. Cette question est au cœur du Programme de Développement Institutionnel (PDI). Elle induit notamment des transferts de responsabilités et de



ressources (humaines, matérielles et financières) des administrations centrales vers les niveaux déconcentrés, afin que ces derniers puissent se consacrer aux tâches opérationnelles et apporter un accompagnement de qualité aux collectivités territoriales.

**Axe 3 : le développement de la citoyenneté locale :**

Trouver les moyens d'une plus grande implication des populations dans les prises de décisions locales par une participation organisée et pérenne à la préparation et à la gestion des équipements et services créés, constitue donc un des défis majeurs de la réforme.

**Axe 4 : le développement des prestataires privés de services au niveau local :**

Tout comme la déconcentration et la citoyenneté locale, le développement d'un secteur privé de proximité capable de répondre efficacement aux besoins prioritaires de prestations des collectivités territoriales est indispensable à la réussite de la décentralisation. Dans cette optique, le travail d'identification, d'enregistrement et d'information des prestataires locaux de services entamé au démarrage des collectivités territoriales sera poursuivi au niveau régional et local.

Au delà de ces axes d'orientation, le DCPN retient un certain nombre de piste pour le financement de la décentralisation. En plus des mécanismes classiques, la création d'un Fonds d'appui Technique, comme souligné ci-haut est privilégiée.

Un autre volet non moins important concerne la coordination et le suivi-évaluation de la réforme, à travers des cadres de concertation et l'observatoire des collectivités territoriales.