

Série Évaluation et capitalisation



*ex Post*  
*Ex Post*

## Capitalisation sur la décentralisation et le développement communal au Mali pour la période 2000–2006

Par Jean-Pierre Lemelle, division de l'Évaluation, AFD

avec la collaboration de Mamadou Ba

Département de la Recherche

Division Évaluation et capitalisation

Agence Française de Développement

5, rue Roland Barthes 75012 Paris < France

[www.afd.fr](http://www.afd.fr)

## **Avertissement**

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence Française de Développement ou des institutions partenaires.

Directeur de la publication : Jean-Michel SEVERINO

Directeur de la rédaction : Jean-David NAUDET

ISSN : 1958-590X

Dépôt légal : octobre 2008

Mise en page : Vif-Argent

## SOMMAIRE

<b>Préambule</b>	<b>7</b>
<b>1. Contexte général de la décentralisation au Mali</b>	<b>14</b>
1.1 Rappel des principales étapes	14
1.2 Cadre juridique et institutionnel	15
1.2.1 <i>Les principaux textes</i>	15
1.2.2 <i>La situation générale des collectivités territoriales en 2006</i>	15
1.2.3 <i>Le dispositif d'appui technique et financier, 2000-2006</i>	16
1.3 Le pilotage stratégique de la décentralisation	16
1.3.1 <i>Positionnement des partenaires techniques et financiers</i>	17
1.3.2 <i>Les systèmes d'information pour le suivi de la décentralisation</i>	18
<b>2. Analyse de la réalité communale en 2007</b>	<b>19</b>
2.1 Perception à travers les données des comptes administratifs	19
2.1.1 <i>Caractéristiques de base des communes maliennes</i>	19
2.1.2 <i>Analyses complémentaires à partir de l'échantillon de 396 communes</i>	21
2.1.3 <i>Analyse de certaines rubriques budgétaires de fonctionnement</i>	21
2.1.4 <i>Part des financements sur ressources propres et financement État/extérieur</i>	22
2.1.5 <i>Constats et réflexions à partir de ces données chiffrées</i>	22
2.2 Participation des communes à la vie politique locale et nationale	23
2.2.1 <i>La tenue de deux élections</i>	23
2.2.2 <i>L'émergence de nouvelles relations avec l'environnement administratif et technique local</i>	23
2.2.3 <i>La création d'instances d'expression et de représentation propres aux collectivités territoriales</i>	24
2.3 Prise en charge du développement local par les communes	24
2.3.1 <i>Les plans de développement social, économique et culturel</i>	24
2.3.2 <i>Priorité aux services de base dans les secteurs sociaux et l'hydraulique</i>	25
2.3.3 <i>La place des communes dans les autres programmes sectoriels de développement</i>	26

2.4	Maîtrise de la gestion des affaires communales	26
2.4.1	<i>Maîtrise des budgets et des procédures</i>	26
2.4.2	<i>Arbitrage des communes sur les ressources/l'utilisation de leurs budgets</i>	27
2.4.3	<i>Gestion de la trésorerie des communes</i>	27
2.5	Point succinct sur les collectivités de cercle et de région	27
<b>3.</b>	<b>Analyse du dispositif d'intermédiation technique et financier au service des communes</b>	<b>29</b>
3.1	Le dispositif d'intermédiation technique	29
3.1.1	<i>Organisation</i>	29
3.1.2	<i>Résultats</i>	29
3.1.3	<i>Autres dimensions</i>	30
3.1.4	<i>Limites durant la période 2000–2006</i>	30
3.1.5	<i>Perspectives</i>	30
3.2	Le dispositif d'intermédiation financière	31
3.2.1	<i>Organisation</i>	31
3.2.2	<i>Analyse ressources/emplois de l'ANICT sur la période 2000–2006</i>	31
3.2.3	<i>Trois innovations à partir de 2006</i>	33
3.2.4	<i>Analyse des financements extérieurs FICT/ANICT sur la période</i>	36
3.2.5	<i>Analyse des procédures du FICT</i>	36
3.2.6	<i>Principaux résultats du FICT</i>	38
3.3	Coût et modalités de financement de l'intermédiation technique et financière en 2006	38
3.3.1	<i>Coût global des deux composantes du dispositif</i>	38
3.3.2	<i>Estimation des coûts analytiques d'intermédiation</i>	39
3.3.3	<i>Remarques sur les ratios d'intermédiation</i>	39
3.3.4	<i>Remarques sur les modalités de financement</i>	39
<b>4.</b>	<b>Aspects spécifiques de la décentralisation</b>	<b>41</b>
4.1	Le financement global de la décentralisation : situation en 2006 et évolutions	41
4.1.1	<i>Deux constats généraux</i>	41
4.1.2	<i>Réflexions et enseignements</i>	41
4.2	Les transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales	43
4.2.1	<i>Un transfert partiel et limité durant la période 2000-2006</i>	43
4.2.2	<i>Réflexions et enseignements</i>	43
4.2.3	<i>Conclusions</i>	44

4.3	Évolution du cadre de pilotage et de gestion de la mise en œuvre de la décentralisation entre 2000 et 2007	45
4.3.1	<i>La décentralisation, un dossier prioritaire et spécifique entre 2000 et 2005</i>	45
4.3.2	<i>De nouvelles orientations à partir de 2005/2006</i>	45
4.3.3	<i>Remarques sur ces évolutions institutionnelles</i>	46
4.4	Évolution du positionnement des bailleurs par rapport à la décentralisation	47
4.4.1	<i>Un engagement qui remonte aux années 1990</i>	47
4.4.2	<i>Une dynamique forte dans un cadre peu formalisé entre 2000-2005</i>	47
4.4.3	<i>Bilan et repositionnement des bailleurs à partir de 2006</i>	47
<b>5.</b>	<b>Acquis et résultats de la décentralisation : tentative de synthèse</b>	<b>49</b>
5.1	Acquis et résultats	49
5.1.1	<i>Communes</i>	49
5.1.2	<i>Dispositifs d'intermédiation technique et financière</i>	50
5.1.3	<i>Environnement institutionnel</i>	50
5.2	Tentative d'évaluation ex post de la période 2000-2006	51
5.2.1	<i>Cohérence et pertinence</i>	51
5.2.2	<i>Efficacité</i>	51
5.2.3	<i>Efficience</i>	51
5.2.4	<i>Impacts</i>	52
5.2.5	<i>Durabilité/viabilité</i>	52
5.3	Questionnements et interrogations	53
5.3.1	<i>Par rapport aux communes</i>	53
5.3.2	<i>Par rapport aux collectivités de cercle et de région</i>	53
5.3.3	<i>Par rapport au dispositif d'intermédiation technique et financière</i>	53
5.3.4	<i>Par rapport au cadre de gestion budgétaire</i>	54
5.3.5	<i>Par rapport aux questions institutionnelles et de politique générale</i>	54
5.4	Enseignements pour l'État et les bailleurs de fonds	55
5.4.1	<i>Un diagnostic sur les acquis à reconfirmer</i>	55
5.4.2	<i>Adéquation des nouveaux outils de pilotage et de suivi par rapport aux prochains défis et enjeux</i>	55
5.4.3	<i>Quelle place accorder à la décentralisation dans les stratégies de l'État et des bailleurs ?</i>	55

<b>Annexes</b>	<b>66</b>
----------------	-----------

---

<b>Liste des acronymes</b>	<b>77</b>
----------------------------	-----------

---

<b>Bibliographie</b>	<b>79</b>
----------------------	-----------

---

## Préambule

Le choix de mener en 2007 un travail de capitalisation sur la politique et le processus de décentralisation au Mali répond à quatre grandes préoccupations :

- faire un point sur les résultats et les acquis dans un domaine qui a mobilisé l'aide publique sur une longue période, particulièrement celle mise en œuvre *via* l'Agence française de développement (AFD), d'abord à travers les projets de développement local durant la décennie 1990 puis *via* des projets spécifiques d'aide à la mise en place de la décentralisation à partir de 2000 ;
- nourrir le débat sur l'importance stratégique du processus de décentralisation par rapport à la problématique globale de développement malienne, à la place donnée à ce processus dans les stratégies de développement des autorités maliennes et aux stratégies d'intervention de l'AFD, formalisées à travers les documents cadres de partenariat (DCP), les cadres d'intervention pays (CIP), les secteurs de concentration et les financements octroyés ;
- mettre en évidence les implications de ce nouveau type de gouvernance par rapport aux approches sectorielles classiques menées notamment dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'hydraulique et déduire de ces interférences et de cette confrontation la marche à suivre pour gérer les transitions ;
- d'une façon plus générale, contribuer aux réflexions et aux débats sur la décentralisation, cerner les impacts globaux

que ces processus peuvent avoir dans des pays comme le Mali, notamment en termes de changement de gouvernance ou de réduction de la pauvreté, mais aussi identifier les innovations et les améliorations possibles pour la mise en œuvre de l'aide publique au développement (APD), donc son efficacité.

Pour ces raisons, cette capitalisation n'a pas consisté à évaluer les projets AFD cet exercice a été mené en 2004/2005 et a donné lieu à une large diffusion, (cf. bibliographie « évaluation du programme d'appui au développement communal »). Elle a « au contraire » cherché à exploiter les données et les analyses globales disponibles sur la décentralisation en se rapprochant, d'une part, des principaux acteurs maliens que sont la direction nationale des Collectivités territoriales (DNCT), l'Agence nationale d'investissement des Collectivités territoriales (ANICT), le Haut-conseil des collectivités (HCC), l'Association des maires du Mali (AMM), les ministères des Finances, de la Santé, de l'Éducation et de l'Hydraulique, etc. et, d'autre part, des principaux intervenants extérieurs qui ont accompagné la décentralisation.

Ce travail ayant été mené sur un laps de temps court, il ne peut répondre à toutes les préoccupations énoncées ci-dessus. Il s'efforce néanmoins d'apporter des analyses factuelles aux deux premières et d'alimenter les réflexions et les débats concernant les deux autres.



## Résumé

### Rétrospective et contexte de la décentralisation malienne

---

La décentralisation est inscrite dans la première constitution malienne mais, jusqu'à la fin des années 1980, son application se limite aux grands centres urbains du pays. Le principe de décentralisation prend corps pendant la décennie 1990, sous l'effet conjugué de plusieurs facteurs :

- la crise de légitimité de l'État malien à la fin des années 1980, qui se traduit par un changement de régime en 1991 et une volonté marquée de rechercher un nouveau modèle donnant plus de pouvoir et de moyens au niveau local ;
- 1990, lors du XVI<sup>e</sup> sommet franco-africain, et qui a incité bien des États à rechercher un nouveau modèle de représentation et de délégation des pouvoirs ;
- l'expérience et les enseignements de la génération des projets de développement local menés durant la décennie 1990, qui ont apporté des références concrètes et opérationnelles pour la mise en place d'un processus possible de décentralisation ;
- la référence du modèle francophone en matière de décentralisation.

### Le modèle de décentralisation retenu au Mali

---

Les lois fondatrices de la décentralisation de 1996 et 1998 ont mis en place un cadre fixant des principes de base :

- la création de collectivités territoriales à trois niveaux : communes, cercles et régions ;
  - le transfert de compétences de l'État vers ces collectivités dans sept domaines : protection de l'environnement, aménagement de l'espace, équipements collectifs, équipements marchands, sports, culture et état civil ;
  - la responsabilité pleine et entière de ces collectivités dans ces domaines de compétence ;
  - l'unicité de caisse entre ces collectivités et l'État, avec obligation de contrôle, *a priori* et *a posteriori*, de la légalité de l'utilisation des ressources, *via* les services déconcentrés du ministère des Finances.
- Elles sont complétées à partir de 2000, par voie législative et réglementaire, pour fixer :
- a) les mécanismes de financement et le dispositif associé, à savoir :
  - la prise en charge du fonctionnement des collectivités à partir de ressources propres et d'une dotation générale de l'État sur son budget annuel de fonctionnement ;
  - la réalisation des investissements à partir des ressources propres, d'une taxe nationale de développement régional et local (TDRL) et de dotations sur budget d'investissement de l'État ;
  - la création d'un établissement public administratif – l'agence nationale pour l'investissement des collectivités locales (ANICT) – chargé, dans un premier temps, de canaliser les financements collectés avec la TDRL et des dotations de

l'État pour les investissements, à travers un fonds d'investissement des collectivités territoriales (FICT) et, à terme, de diversifier les modalités et les ressources de financement à travers d'autres instruments ;

b) un dispositif de concertation et de dialogue à trois niveaux, censé garantir une planification concertée, entre collectivités et instances sectorielles de l'État, des nouveaux investissements relevant des domaines de compétences transférés : comités locaux d'orientation (CLO), comités régionaux d'orientation (CRO) et comité national d'orientation (CNO) ;

c) la mise en place de prestataires techniques capables d'apporter, dans un cadre contractuel, aux trois types de collectivités appuis et compétences nécessaires à leur gestion, à l'exécution et à la mise en valeur de leurs investissements : les centres de conseil communaux (CCC), les chargés de suivi régionaux (CSR) et la cellule de coordination nationale (CCN). Option a été prise de mettre en place des prestataires privés avec un statut de bureau d'étude (BE), d'association ou de consultant individuel, intervenant dans un cadre contractuel avec les collectivités et financés à partir des projets des différents bailleurs participant à la décentralisation.

## Principaux constats et résultats au niveau des communes sur la période 2000–2006

### Mise en place effective des collectivités territoriales

Toutes les collectivités territoriales (CT) ont été mises en place d'un point de vue juridique et institutionnel à travers un processus électoral marqué par un taux de participation de 40 % (légèrement supérieur aux taux des élections nationales), deux mandatures (la seconde expirant en 2008), mais aussi un nombre et un renouvellement significatifs des élus (13 000 élus au total sur les deux mandatures, 65 à 70 % de renouvellement entre les deux).

Trois constats ressortent de ce processus : *i)* la reconnaissance de la légitimité et de la matérialité des communes ; *ii)* un fort questionnement sur la pertinence des collectivités de cercle ; et *iii)* une absence de contenu et de méthode pour les collectivités de région.

### Deux mécanismes de contribution des communes au développement local

**La réalisation de plans de développement social, économique et culturel** (PDSEC), qui a consisté pour les

communes à planifier et à exécuter les investissements prioritaires sur une période triennale.

En 2006, la plupart des communes en étaient à leur deuxième PDSEC ; 6 000 projets ont été réalisés, concentrés pour 30 % dans les infrastructures, 35,9 % dans l'éducation, 10,3 % dans la santé, 8,1 % dans l'hydraulique, 12,2 % dans les équipements marchands et 3,3 % dans l'environnement. Ces projets représentent un investissement total de 50 milliards de FCFA sur la période pour les 700 communes, soit une moyenne 87,6 millions de FCFA par PDSEC et par commune. En 2005, l'investissement moyen annuel par commune et par habitant était respectivement de 21,9 millions de FCFA et 1 890 FCFA – contre 15,3 millions et 1 324 FCFA en 2002, soit une progression de 43 % en quatre ans.

Ces PDSEC ont permis aux communes d'acquérir de réelles capacités et compétences par rapport au cycle de production de ces investissements, mais il reste encore beaucoup à faire : *i)* pour garantir un niveau de qualité dans la réalisation des investissements et répondre aux normes des marchés publics ; et *ii)* pour prendre en compte l'impact des charges récurrentes

de ces investissements en termes d'exploitation et de maintenance.

### **L'émergence de modes de gestion diversifiés et ad hoc.**

Les communes ont été amenées à trouver (voire imaginer) des modes de gestion pour tous ces équipements. Mais elles ont dû improviser pour le personnel, le fonctionnement et la maintenance, puisque l'État n'a pas transféré les ressources correspondantes nécessaires.

Dans les trois domaines de concentration des PDSEC – à savoir l'éducation, la santé et l'hydraulique – elles se sont lancées dans des démarches de délégation de gestion avec des associations de parents pour l'éducation, de professionnels pour la santé, d'usagers pour les réseaux d'adduction d'eau et les points d'eau. Elles ont été amenées à prendre en charge, partiellement ou non, des coûts de personnel et des dotations de fonctionnement, en sollicitant au cas par cas des mises à disposition de personnel de la part des tutelles sectorielles. L'augmentation des recettes des communes entre 2002 et 2005 a été consacrée en grande partie à ces charges. Ces dispositions sont évidemment source de beaucoup d'incertitude pour la valorisation des investissements réalisés et la qualité des services attendus.

### **Un transfert virtuel de compétences de l'État vers les collectivités**

Les résultats obtenus par rapport aux principes et aux volontés affichés dans les lois cadres sont limités.

Les communes ont exercé le droit de transfert principalement au travers des investissements nouveaux des PDSEC relevant des nouveaux domaines de compétence, sans aborder la question du transfert des moyens correspondants, qui sont restés du ressort des instances sectorielles de l'État ou ont fait l'objet d'accords ponctuels.

Quelques transferts ont eu lieu selon l'esprit même de la décentralisation dans les domaines de la santé, de l'éducation

et de l'hydraulique et pour quelques régions : ils portent sur 1 500 équipements durant la période, soit une infime partie du patrimoine concerné.

De fait, la problématique des transferts a été reconsidérée à partir de 2002, en repartant de l'ensemble de la problématique, en se focalisant sur trois secteurs : *i)* le transfert du personnel (plus de 40 000 personnes concernées) – statut et positionnement par rapport aux autorités municipales ; *ii)* le financement des réhabilitations des équipements avant transfert ; et *iii)* le financement des charges récurrentes – notamment la répartition de leur prise en charge entre les dotations budgétaires et les ressources propres communales. Ce chantier a pris trois à quatre ans et devait devenir opérationnel à partir de 2008.

### **Maîtrise partielle de l'administration et de la gestion des affaires communales**

En 2002, le défi était de taille, du fait de l'inexpérience totale des élus, de l'absence de personnel technique (secrétaire et régisseur) et de l'absence de cadre pour le contrôle de la légalité.

Grâce à l'appui des CCC et avec la collaboration des services déconcentrés, les élus ont pu introduire le cadre d'administration des communes. Quelques indicateurs illustrent ce fait : en 2004, 50 à 55 % des communes maîtrisaient globalement le processus (tenue des réunions et des procès-verbaux, comptes administratifs dans les délais). En 2006/2007, elles étaient 65 à 70 %.

Il reste beaucoup à faire en termes de gestion avant que les communes ne gèrent réellement les budgets communaux. Quelques fonctions de base restent à maîtriser : prévisions des capacités de financement tant pour les investissements que pour le fonctionnement, intégration des charges récurrentes ou maîtrise de la trésorerie.

Ces acquisitions demanderont du temps. Pour cela, il faudra

réunir plusieurs conditions : *i*) la disponibilité du personnel technique au niveau des communes ; *ii*) la formation des élus et de ce personnel ; et *iii*) l'équilibre des relations communes-services du ministère des Finances dans l'exercice des fonctions de contrôle, d'appui et de conseil. La réunion de

ces conditions dépendra pour une large part de l'amélioration du fonctionnement du binôme communes-services décentralisés. Il reste à savoir comment celle-ci peut être garantie, *via* une approche projet ou une approche institutionnelle.

## Principaux constats et résultats par rapport au cadre institutionnel mis en place

---

### La décentralisation : un projet mobilisateur et fédérateur

---

Une forte volonté politique a accompagné toute la mise en place, ce qui explique grandement la tenue des élections, la mise en place du cadre institutionnel global et la dynamique de terrain constatée au niveau des communes.

La forte adhésion du personnel technique en charge de l'accompagnement des communes notamment au sein des structures prestataires – CCC, CSR et CCN – s'est traduite par l'émergence d'une culture « décentralisation – collectivités locales » quasi militante et un réel professionnalisme.

La disponibilité et l'adhésion des bailleurs de fonds à ce projet politique et à sa mise en place se sont traduites par une action concertée et coordonnée, dans un cadre informel certes, qui a garanti les moyens techniques et financiers sur toute la période.

L'apprentissage (avec découverte) tous azimuts de la part des élus, du personnel technique et des organisations participant aux projets communaux de l'implication opérationnelle des nouvelles responsabilités : pratique de la gestion administrative de collectivités, maîtrise de programmes d'investissement, gestion et valorisation d'équipements, innovations dans les relations avec l'État, apprentissage de nouvelles pratiques politiques...

Dans ce processus, les services déconcentrés de l'État, sectoriels ou non, se sont trouvés confrontés à d'importantes

difficultés : impréparation des transferts de compétences, rivalités de compétence et de pouvoir, conception inchangée des programmes sectoriels...

Les dispositifs d'appui technique et financier : de bons résultats, mais un doute sur la pérennité de l'intermédiation technique

---

### *L'intermédiation technique (CCC, CSR, CCN)*

La décision de mettre en place des prestataires privés au service des trois types de collectivité territoriale s'est révélé efficace et payante : ces prestataires ont permis aux collectivités de se constituer, d'acquérir le B.A. BA de la gestion administrative, d'assurer la continuité entre les deux mandatures, de se lancer dans les cycles PDSEC, de se frotter aux questions de gestion de trésorerie, des équipements collectifs...

Ces prestataires (une bonne quarantaine, soit 300 à 400 personnes) ont apporté de la compétence, de la pédagogie et ont joué très souvent un rôle de facilitateur, voire de médiateur vis-à-vis des différents interlocuteurs des collectivités, qu'ils soient de l'administration ou du secteur privé.

Le coût annuel de ce dispositif est de 1,240 milliard de FCFA. Constant sur la période, il représente 12 % en 2002 et 9 % en 2005 du budget des communes, soit un ratio coût/efficacité satisfaisant.

Cette option pose néanmoins une très sérieuse question : ces prestataires mis en place dans des cadres projet se retrouvent en 2005 sans perspective de pérennité institutionnelle et financière. Débattue depuis cette date, cette question reste sans réponse, avec au moins trois implications graves :

- i)* les collectivités ne peuvent se passer d'appuis techniques ;
- ii)* le capital humain « spécialisé sur les questions de décentralisation » ne peut que s'effriter et se diluer ; et
- iii)* l'équilibre délicat de pouvoirs entre les collectivités et leur environnement risque d'être perturbé.

### *L'intermédiation financière*

Le dispositif financier a révélé ses nombreux avantages : simplicité et efficacité dans son fonctionnement ; capacité d'évolution dans le temps même si seul le FICT a été utilisé durant la période ; pérennité institutionnelle et financière (grâce au statut d'établissement public à caractère administratif [EPA] et aux règles de financement) ; et possibilité d'étalement de la ressource dans le temps.

Les PDSEC ont bénéficié de 50 milliards de FCFA, à travers la réalisation de 6 000 projets d'investissement. Les dotations pour le fonctionnement de la structure ANICT ont beaucoup évolué dans le temps et sont toujours restées supérieures au plafond de 5 % fixé pour le ratio budget ANICT/FICT.

Le coût de l'intermédiation financière globale pour la réalisation des PDSEC (ANICT, étude de faisabilité, appui à la maîtrise d'ouvrage) est estimé en 2006 à 23 % du FICT alloué. C'est un taux élevé, d'autant plus que le coût de la ressource est nul (subvention) et que les performances des PDSEC en termes de qualité et de délais de réalisation des travaux restent encore bien en deçà des standards habituels et souhaités.

### Le financement global de la décentralisation

Le financement de la décentralisation pèse, en 2006, 28 à 30 milliards de FCFA, se répartissant comme suit :

- termes de ressources : 11 à 13 milliards provenant des ressources communales *via* la TDRL et les autres recettes communales ; 3 milliards des budgets propres de l'État (budget général [BG] et budget spécial d'investissement [BSI]) ; et 13 à 15 milliards de financements extérieurs sous forme de subvention aux projets ;
- en termes d'emplois : 14 à 15 milliards sont consacrés aux PDSEC *via* le FICT ; dix à 12 milliards au fonctionnement des communes ; 2,4 milliards aux coûts d'intermédiation technique et financière.

Quelques évolutions sur la période passée méritent d'être soulignées :

- les parts en volume des budgets de l'État (BG et BSI) ont peu évolué ;
- les ressources propres communales ont augmenté en quatre ans, de 2 à 3 milliards à 8 à 9 milliards, du fait de l'amélioration du rendement de la TDRL ;
- les ressources extérieures affectées aux projets ont montré une relative stabilité en volume, avec des fluctuations internes assez fortes entre ressources affectées et non affectées.

Pour la période 2007–2009, deux tendances sont perceptibles :

- les recettes en provenance de la TDRL devraient augmenter significativement : le chiffre de 15 milliards est avancé, ce qui donnerait une marge de manœuvre plus grande aux communes. Elles auront à arbitrer (et à négocier) avec l'État l'utilisation de cette ressource ;
- une prépondérance de l'aide budgétaire dans le financement des PDSEC, au travers de l'aide budgétaire sectorielle de l'Union européenne (UE).

Mais une question va se poser : quelle sera la position de l'État dans ce schéma de financement global au-delà de 2009 ? Jusqu'à maintenant, il a géré le financement de la

décentralisation à partir des ressources propres des communes et sur financement extérieur, sans véritable arbitrage interne au niveau de ses budgets. Il devrait être amené à s'impliquer budgétairement davantage pour deux raisons : *i*) participer au transfert de charge dans le cadre des transferts de compétences dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'hydraulique ; et *ii*) montrer que désormais, la décentralisation est bien un élément fondamental de sa nouvelle gouvernance et qu'il entend la rendre indépendante (moins dépendante ?) des financements extérieurs.

#### Évolution du cadre de pilotage de la décentralisation

---

Il faut distinguer deux périodes, de 2002 à 2005 et à partir de 2006. Entre 2000 et 2005, l'État a considéré ce dossier comme prioritaire avec un double souci : *i*) garantir un espace de liberté aux communes/collectivités par rapport à l'environnement administratif et technique ; et *ii*) accompagner et appuyer la mise en place des différentes composantes de la décentralisation au travers de projets. L'État s'est fait accompagner par un large pool de bailleurs qui, dans un cadre peu formalisé, a permis de mobiliser les ressources et les compétences et de légitimer la priorité donnée à cette politique.

À partir de 2006, l'État décide de traiter la décentralisation dans un cadre global visant la réforme et la modernisation de l'État, « le développement institutionnel ». Cette banalisation

implique des changements importants dans l'approche de la décentralisation : *i*) celle-ci devient une démarche interministérielle où le politique pèse peu ; *ii*) elle fait partie des sept objectifs du développement institutionnel ; *iii*) l'approche globale par les résultats et l'aide budgétaire remplace l'approche projet ; et *iv*) le financement devient essentiellement budgétaire. Pour les bailleurs, cette approche leur permet de mettre en pratique leurs nouvelles préoccupations en termes d'efficacité de l'aide.

Ces changements de pilotage aboutissent à deux constats :

- ils masquent la faiblesse (voire l'absence) de représentation et de capacité de proposition des structures censées canaliser les revendications et les propositions des collectivités territoriales (HCC, AMM et Association des collectivités de cercle et de région [ACCR]) ;
- ils s'accompagnent de trois risques : *i*) un manque de volonté politique, pourtant nécessaire à la consolidation et à la confirmation de la décentralisation dans les dix prochaines années ; *ii*) une rupture dans l'équilibre difficile communes-services déconcentrés de l'État, ceux-ci se retrouvant de fait dans une position de force et « de reprise en main » ; et *iii*) une interrogation des bailleurs se concrétisant soit par un désengagement complet, soit par un retour vers des pratiques antérieures, chacun reprenant ses activités dans son coin.

#### Les enseignements de la capitalisation

---

##### Des acquis certains, mais partiels et exposés à des risques d'enlèvement

---

De façon globale, les résultats de la décentralisation paraissent incontestables et irréversibles, même s'ils sont incomplets et partiellement appropriés. Les communes sont sans conteste les acquis les plus importants de la période. En revanche, tout reste à faire pour les deux autres types de

collectivités – les cercles et les régions – sachant que la pertinence des premiers pourrait être remise en cause. Enfin, le transfert de compétences entre l'État et les collectivités est limité et ne s'est concrétisé qu'au travers des investissements nouveaux des communes.

Par ailleurs, ces acquis sont sous la menace de risques sérieux : *i*) risque d'enlèvement, s'ils ne sont pas consolidés

techniquement et institutionnellement ; et *ii*) risque politique, dans le cas où le *statu quo* actuel perdurait en remettant en cause la finalité première de la décentralisation.

*A posteriori*, on peut probablement incriminer l'approche retenue, trop globale (trois niveaux de collectivités et sept domaines de compétences à transférer) et trop ambitieuse, voire irréaliste en termes opérationnels sur une période aussi courte. Une mise en place par étape, avec des objectifs plus ciblés pour chacune de ces étapes, aurait été plus judicieuse.

Une leçon immédiate découle de ce constat général : la nécessité de proposer pour la suite *i*) des séquences maîtrisables (de 3-4 ans) à l'issue desquelles arbitrages et ajustements pourront être faits ; et *ii*) des objectifs limités adossés à des plans d'action et des moyens réalistes, susceptibles de mobiliser les énergies et les compétences. Le plan décennal – ou document cadre de politique nationale de décentralisation (DCPND) pour la période 2005–2014 – censé prendre le relai de la période 2000–2006, illustre bien ces risques : il est général, comporte trop d'objectifs généraux et ne définit pas suffisamment les moyens.

Fixer des objectifs précis sur une séquence de 3 à 5 ans, dans la continuité des acquis, en mobilisant l'ensemble des acteurs

La capitalisation permet de dégager quatre orientations :

- **consolider les communes dans leurs fonctions de base**, à savoir l'administration et la gestion de leurs affaires, en visant la maîtrise effective des comptes administratifs et du cycle des PDSEC tant en termes de planification que de programmation et d'exécution. Il faut pour cela former et accompagner les élus et le personnel technique ;
- **consolider et pérenniser l'environnement technique, financier et institutionnel** des communes. Cela passe : *i*) par la mise en place d'une option durable de remplacement des prestataires de services, en valorisant le capital humain existant ; *ii*) par une amélioration de l'efficacité et de l'efficience

financière et technique de l'outil ANICT/FICT (et des autres instruments qui pourraient être confiés à l'institution) ; et *iii*) par un investissement dans le binôme collectivités-services déconcentrés du ministère des Finances, afin de garantir l'exercice du principe de contrôle de légalité tout en favorisant la responsabilisation des communes ;

- **réaliser le transfert effectif de compétences pour les trois secteurs retenus** : l'éducation, la santé et l'hydraulique. Cela implique des plans d'action très opérationnels et un engagement budgétaire explicite de l'État pour assurer le transfert de moyens ;
- **mettre en place prioritairement les régions**, dont le rôle n'est pas questionné.

Un nouveau cadre de gouvernance, dont l'efficacité reste à vérifier

La décentralisation demande du temps et de la continuité : le cadre de gouvernance doit donc exprimer une forte volonté politique et concrétiser la priorité que l'État malien lui donne. Il n'est pas sûr que l'intégration de la décentralisation dans l'approche globale de développement institutionnel depuis 2006 exprime une telle volonté. Comparé au positionnement antérieur de cette gouvernance, le nouveau cadre indiquerait plutôt que la phase de mise en place est achevée et que le moment est venu de « banaliser » la décentralisation.

La consolidation de la gouvernance de la décentralisation exige également une implication financière plus forte de l'État et cela, pour au moins deux raisons : *i*) garantir le transfert des compétences et la bonne mise en valeur des équipements transférés – pour ce faire, l'État doit indiquer comment les ressources mobilisées dans le cadre des programmes et politiques sectoriels seront mises à la disposition des communes ; et *ii*) sécuriser la ressource du FICT, en prévoyant une substitution du financement extérieur (au moins partielle) par des ressources propres de l'État.

Avec le changement de gouvernance, la décentralisation sera passée d'un dispositif projet – avec une coordination

informelle qui a montré une efficacité certaine – à une approche sectorielle proposant de l'aide budgétaire, de l'assistance technique et un pilotage à partir de critères de résultats. Il est trop tôt pour faire une évaluation de ce nouveau cadre et de comparer les deux dispositifs. Néanmoins, au vu des premiers résultats, trois questions importantes se posent : *i)* cette nouvelle approche n'entraîne-t-elle pas un désengagement des bailleurs ou un retour à des pratiques locales ? *ii)* le mode de pilotage par les résultats ne sous-estime-t-il pas les efforts à déployer pour parvenir à ces résultats ? et *iii)* cette approche ne risque-t-elle pas de mettre les collectivités davantage sous tutelle des différents services de l'État ?

#### Quel positionnement pour les bailleurs de fonds ?

---

À ce stade de mise en place, la décentralisation interpelle les bailleurs au moins de trois façons :

- quelle place lui donner dans leur stratégie d'intervention ? Doivent-ils la considérer comme un secteur prioritaire (ou de concentration) ? Les réponses dépendent d'abord des autorités maliennes et des priorités qu'elles se fixent en termes de développement et de gouvernance. Elles sont également liées à l'analyse que font les bailleurs des avancées et des acquis obtenus et du chemin à parcourir pour la consolider. Enfin, elles découleront de l'analyse la plus objective possible de la contribution de la

décentralisation aux objectifs globaux de développement, comme les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) ;

- comment intégrer effectivement la décentralisation dans les approches sectorielles en faveur de la santé, de l'éducation et de l'hydraulique ? Avec la décision récente de l'État malien de procéder au transfert systématique des compétences et des moyens pour ces trois secteurs, la prise en compte opérationnelle de la décentralisation dans les projets et programmes sectoriels est devenue incontournable et les bailleurs devront en tenir compte ;
- la décentralisation est-elle une voie efficace et efficiente pour atteindre des objectifs concrets de développement et de gouvernance globale donnant plus de place au débat ou à la représentation locale ? Les bailleurs ne disposent pas de travaux suffisamment nombreux pour pouvoir se référer à des effets et/ou des impacts et justifier leur position.

On voit que les bailleurs auront du mal à exclure la décentralisation de leurs stratégies d'intervention. Celle-ci paraît incontournable pour la mise en place des politiques sectorielles et la réalisation des objectifs globaux de développement. Les bailleurs vont donc devoir trouver des modalités nouvelles d'appui et de consolidation, dans le cadre d'un dialogue exigeant et renouvelé avec les autorités maliennes.

## 1. Contexte général de la décentralisation au Mali

### 1.1 Rappel des principales étapes

La décentralisation est inscrite dans les différentes constitutions maliennes depuis l'indépendance du pays. Son lancement effectif découle du changement de régime politique intervenu au début des années 1990 et des engagements pris lors de la conférence nationale de 1991 entre la classe politique et les représentants de la société civile. À cette date, le processus de décentralisation est fondé sur deux objectifs qui la justifient : *i*) promouvoir la démocratie locale et rééquilibrer l'expression politique sur l'ensemble du pays ; et *ii*) favoriser le développement local, trop absent des politiques et des programmes nationaux de développement.

Le premier grand cycle de décentralisation intervient sur la période 1992–2004/2005, permettant la mise en place concrète de cette politique en deux étapes : de 1992 à 1998, c'est la phase de conception, de préparation du cadre institutionnel et juridique et d'identification des différents types de collectivités territoriales. De 1999 à 2005, c'est la phase de mise en place effective des trois catégories de collectivités territoriales – communes, cercles et régions – et du dispositif d'appui institutionnel, technique et financier. Trois points caractérisent cette période :

- un fort investissement de la part des instances politiques maliennes pour la mise en place de la décentralisation, notamment au travers d'une mission de décentralisation et de réforme institutionnelle (MDRI) ;
  - une présence et un soutien très actifs de la plupart des bailleurs de fonds (les partenaires techniques et financiers [PTF]), au travers du financement de projets et de programmes ;
  - la tenue d'élections municipales (1999 et 2004), qui auront permis de désigner près de 10 000 élus, avec un fort renouvellement entre les deux mandatures (taux estimé de 60 à 65 %).
- Depuis 2005/2006, une nouvelle phase de décentralisation est de fait initiée. Elle vise à consolider et approfondir les acquis de la période précédente en mettant l'accent sur les capacités et les compétences des collectivités, la déconcentration des services de l'État, le développement de la citoyenneté locale et la promotion des acteurs privés dans le développement local. Elle s'inscrit dans le cadre des réformes institutionnelles de l'État malien sur la période 2005–2014. Trois points sont à relever par rapport à la période précédente :
- la décentralisation n'est plus un objectif en soi, mais un élément de la réforme institutionnelle que l'État malien va s'efforcer de mener dans les prochaines années, notamment au travers d'un programme d'appui à la réforme administrative et à la décentralisation (PARAD) ;
  - les appuis institutionnels, financiers et techniques aux collectivités territoriales et aux principales institutions et structures d'appui passeront par la mise en place d'un cadre d'appui budgétaire sectoriel, inséré dans ce programme PARAD ;
  - en termes d'objectifs opérationnels, la préoccupation centrale est de consolider et d'améliorer les acquis de la première période.

## 1.2 Cadre juridique et institutionnel

### 1.2.1 Les principaux textes

Quatre séries de textes ont contribué à définir ce cadre sur la période 1996–2006 :

- i) Les lois de base, qui posent les fondements de la décentralisation : a) la loi de 1996 fixe la libre-administration des collectivités territoriales, pose les principes de la personnalité morale et de l'autonomie financière des différents types de collectivités, définit les domaines public et privé du ressort des collectivités et précise les responsabilités des collectivités ainsi que la tutelle de l'État ; et b) les lois de 1998, qui établissent le code des collectivités territoriales, en distinguant les communes urbaines ou rurales, les collectivités de cercle et les collectivités de région. Elles fixent les modalités de création et de fonctionnement, les attributions de la collectivité et de ses différentes instances ainsi que les modalités de tutelle (approbation préalable du représentant de l'État pour un certain nombre de délibérations, conditions de suspension ou de dissolution) ;
- ii) les lois et décrets de 1999 et 2000 créent les institutions en charge de la mise en place des collectivités après la tenue des élections de 1998 : la DNCT est le maître d'ouvrage de la décentralisation ; l'ANICT assure le financement des programmes de développement ; et les comités d'orientation au niveau national, régional et local (CNO, CRO et CLO) servent de cadre de concertation entre communes/administration/services techniques ;
- iii) différents lois et décrets définissant les modalités de transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales pour trois secteurs : l'hydraulique urbaine et rurale, l'éducation et la santé. Les lois de 2002 arrêtent les principes de transfert ; les décrets de 2005 en fixent les modalités opérationnelles en termes de compétences, de patrimoine et de ressources ;
- iv) sur la période 2004-2006, un ensemble de lois, décrets et arrêtés est adopté pour définir le statut des

fonctionnaires et des élus des collectivités territoriales. Pour les premiers, les textes de juillet 2004 fixent ces statuts et arrêtent les modalités de recrutement, par concours ou recrutement direct (pour des agents travaillant depuis plus de 5 ans pour les collectivités). La loi du statut des élus des collectivités territoriales sera adoptée en août 2006.

### 1.2.2 La situation générale des collectivités territoriales en 2006

Les collectivités territoriales sont au nombre de 761, réparties en trois catégories : les communes (703), les cercles (49), les régions (huit + le district de Bamako). Elles représentent ensemble 12 000 élus, au suffrage direct pour les communes et au suffrage indirect pour les cercles et les régions. Leur organisation et leurs attributions sont présentées au tableau suivant.

Les compétences transférées par l'État concernent sept domaines : *i)* protection de l'environnement ; *ii)* aménagement de l'espace ; *iii)* équipements collectifs (enseignement, santé, infrastructures routières, hydraulique) ; *iv)* équipements marchands ; *v)* sports ; *vi)* culture ; et *vii)* état civil.

### 1.2.3 Le dispositif d'appui technique et financier, 2000-2006

Les collectivités territoriales ont bénéficié sur cette période d'un double dispositif :

- appui technique dans les fonctions de programmation et de gestion, composé de deux pôles : une CCN à laquelle sont rattachés des conseils de suivi régionaux (CSR) ; des CCC mis en place au niveau des cercles et adossées aux CNO, CRO et CLO regroupant des représentants de l'administration, des ministères techniques, de la société civile et les collectivités elles-mêmes ;

Tableau 1. Organisation et attributions des collectivités territoriales

	Commune	Cercle	Région
Composition	Villages et quartiers	Communes	Cercles
Nombre	703	49	8 + 1 (district de Bamako)
Tutelle	Sous-préfet	Préfet	Gouverneur
Organes délibérants	Conseil municipal (CM) élu par les concitoyens	Conseil de cercle (CC) : représentants élus par les conseillers municipaux	Assemblée régionale (AR) : représentants des CC qui les élisent
Organes exécutifs	Bureau communal : président (maire) et adjoints élus par le CM	Bureau du CC : un président et deux vice-présidents élus par le CC	Bureau de l'AR : un président et deux vice-présidents élus par l'AR
Autres parties prenantes	Société civile, secteur privé et PTF	Société civile, secteur privé, services déconcentrés de l'État, PTF	Société civile, secteur privé, services déconcentrés de l'État, PTF
Attributions générales	Budget et comptes aménagement du territoire, programmes de développement, création/gestion des organes de collectivités, marchés de fourniture, baux et autres conventions, fiscalité et, dans le cadre prévu par la loi, emprunts et octrois de subvention, recrutement de personnel selon modalités réglementaires		

Source : rapport d'évaluation PADDER BAfD, juin 2007.

- appui financier, avec l'ANICT qui comprenant théoriquement cinq fonds : le FICT ; le Fonds d'appui technique (FAT) pour le financement du réseau technique (CCN-CCC) ; le Fonds de garantie des emprunts des collectivités locales (FGECL), le Fonds de solidarité (FS) ; et le Fonds de fonctionnement des collectivités locales (FFCL). Seuls les deux premiers ont été mis en place sur la période.

Le dispositif ANICT a été redéfini par la loi en juin 2007 ; le devenir du réseau CCN/CSR/CCC reste en discussion et devait faire l'objet de nouvelles orientations fin 2007/courant 2008.

### 1.3 Le pilotage stratégique de la décentralisation

Durant la période 1992–2005, le pilotage de la mise en place de la décentralisation s'est fait sous la tutelle de la MDRI puis du ministère de l'Administration territoriale et des collectivités locales (MATCL), sous la direction de M. Ousmane Sy, en liaison directe avec la présidence de la République. Cette période est caractérisée par une volonté politique forte et une gestion volontariste visant à mettre en place la décentralisation sous toutes ses composantes.

Depuis 2005/2006, l'approche a singulièrement évolué : la décentralisation est appréhendée désormais comme une composante de la réforme institutionnelle de l'État malien et se retrouve sous une double tutelle : le MATCL, via la DNCT, et le ministère de la Fonction publique, de la réforme de l'État et des relations avec les institutions (MFPREI) via le Commissariat au développement institutionnel (CDI).

Depuis 2004, un nouveau ministère du Plan et de l'aménagement du territoire (MPAT) intervient dans le pilotage de la décentralisation au titre de ses attributions, à savoir la coordination des stratégies sectorielles et des schémas d'aménagement du territoire.

Trois institutions représentatives des collectivités territoriales participent à ce pilotage :

- le Haut Conseil des Collectivités (HCC), créé en 2002, qui assure la représentation nationale des collectivités territoriales auprès du gouvernement et de la République. Il est consulté sur tous les aspects de la décentralisation et de l'aménagement du territoire. Dans la pratique, sa voix est consultative même si, en théorie, le HCC peut s'opposer à toute mesure proposée par le gouvernement ;
- l'Association des maires du Mali (AMM) ;
- l'Association des collectivités de cercle et de région du Mali (ACCR).

L'AMM et l'ACCR ont toutes les deux pour mission d'assurer la circulation d'informations entre les collectivités territoriales et les différentes instances politiques et gouvernementales.

### 1.3.1 Positionnement des partenaires techniques et financiers

La première phase de la décentralisation (1992-2005) a mobilisé une quinzaine de PTF. Réunis au sein d'un « panel de PTF » à partir de 2000, ils ont eu pour interlocuteur quasi unique la MDRI puis le MATCL, tant pour le pilotage stratégique que pour la mise en œuvre concrète. Outre l'appui politique à la stratégie volontariste de mise en place des collectivités territoriales, ils ont assuré l'essentiel du financement du coût de cette décentralisation :

- en finançant le dispositif d'appui technique (CCN-CSR-CCC) ;
- en garantissant l'approvisionnement du FICT ;
- en apportant une assistance technique opérationnelle aux structures concernées (DNCT-CCN, CSR, ANICT, AMM et HCC) ;

- en appuyant la mise en place concrète des collectivités au niveau des principales régions du pays ;
- en mettant à la disposition des responsables nationaux de la décentralisation des moyens d'étude et de réflexion stratégique.

À partir de 2006, l'approche des bailleurs change, pour s'insérer dans la politique de réforme institutionnelle définie par l'État qui a pour finalité, entre autres, la déconcentration de ses services et la consolidation de la décentralisation. L'interlocuteur principal des PTF devient le CDI en association avec le MATCL. Leurs appuis et financements seront mobilisés de deux façons :

- au travers d'une approche programme avec le PARAD, composante du plan de développement institutionnel du Mali (PDI), qui fixe les objectifs globaux, établit les contributions des différents partenaires et mobilise une partie du financement sous forme d'aide budgétaire sectorielle (ABS) ;
- via des projets qui s'exécuteront en lien direct avec des collectivités territoriales, au travers d'instruments d'appui technique (à redéfinir) et financier (ANICT), sous forme de financement parallèle à l'ABS et d'appui technique.

### 1.3.2 Les systèmes d'information pour le suivi de la décentralisation

Il existe trois systèmes d'information :

- i) la base de données OISE (outil informatisé de suivi/évaluation) reliée à la DNCT-CCN. Conçu initialement pour le suivi/évaluation du dispositif d'appui technique aux CT, cet instrument a été transformé en base de données à partir de 2005. Il constitue aujourd'hui l'instrument le plus exhaustif sur la décentralisation (caractéristiques des collectivités, appuis techniques et formations, PDSEC et investissements réalisés, personnels communaux, sessions des conseils, suivi des budgets, etc.). Les modalités de sa maintenance et de son exploitation,

assurées jusqu'ici sur des financements projets doivent être revues dans les meilleurs délais pour assurer sa pérennité ;

*ii)* le système SUIRAP de l'ANICT : il s'agit d'une composante du système d'information de l'ANICT qui permet de suivre, dans le cadre des exercices budgétaires annuels, les ressources utilisées et les emplois des collectivités territoriales *via* le FICT et le FAT institué depuis 2006 ;

*iii)* le système d'information PARAD pour le volet décentralisation. Il est construit à partir *a)* d'une matrice opérationnelle comprenant les actions programmées, le niveau de réalisation de ces actions, les facteurs explicatifs de la réalisation ou non de ces actions ; et *b)* d'une série de neuf indicateurs d'objectifs suivis annuellement et comparés à une valeur de référence de 2004.



## 2. Analyse de la réalité communale en 2007

Quatre niveaux d'analyse peuvent être proposés pour appréhender la réalité communale : *i)* les données chiffrées, même si elles doivent être prises avec prudence ; *ii)* la vie et l'expression politique au niveau local et national depuis la

création des communes ; *iii)* la participation des communes au développement local ; *iv)* et les modalités de l'administration et de la gestion communale.

### 2.1 Perception à travers les données des comptes administratifs

Les informations et statistiques de base sont disponibles essentiellement au niveau de la base OISE dont l'utilisation pose plusieurs problèmes : absence de collecte en temps réel ; peu de valorisation de l'information collectée ; et données incomplètes et partielles selon les années. L'analyse suivante repose principalement sur des données recueillies auprès d'un échantillon de 396 communes présentant des informations budgétaires « homogènes et fiables » (annexe 1). Cet échantillon ne comprend pas le district de Bamako ni ses communes.

#### 2.1.1 Caractéristiques de base des communes maliennes

La répartition géographique des communes résulte du processus administratif et politique qui a précédé leur mise en place en 1999. Cinq régions regroupent 87 % des communes et 83 % de la population.

La répartition en nombre et population des communes par effectif fait apparaître une grande disparité.

Tableau 2. Répartition régionale des communes et de la population

Région	Kayes	Koulikoro	Sikasso	Ségou	Mopti	Tombouctou	Gao	Kidal	Total
% nb.	18,5	15,4	21,1	16,9	15,5	7,5	3,4	1,7	100
% pop.	11,8	11,3	19,1	18,5	22,9	10,3	6,2	0,06	100

Tableau 3. Répartition en nombre et population des communes

Taille	Nombre total de communes		Communes de l'échantillon	
	Effectif	%	Effectif	%
< 5 000	115	16,5	59	15,9
5 à 10 000	250	35,8	135	36,5
10 à 15 000	154	22,1	85	23
15 à 20 000	78	11,2	48	13
20 à 25 000	42	6	19	5,1
> 25 000	58	8,3	23	6,2
Total	697	100	369	100

Les communes de moins de 10 000 habitants représentent 52 % du total en nombre, 27 % des habitants et 35 à 40 % des budgets mis en œuvre. Les communes ayant entre 10 000 et 20 000 habitants représentent 22 % du total en nombre, 44 % des habitants et 40 % des budgets. Les communes de plus de 20 000 habitants représentent 15 % du total en nombre, pratiquement 30 % des habitants et 24 % des budgets.

### 2.1.2 Analyses complémentaires à partir de l'échantillon de 396 communes

Les tableaux 4 et 5 fournissent de précieuses informations, en termes de budget par commune tout d'abord : en 2002, le budget moyen était de 25,6 millions de FCFA avec une faible disparité entre les classes de communes, excepté pour les classes supérieures à 20 000 habitants (budget de 48,2 millions de FCFA). En 2005, le budget moyen est de 31,4 millions de FCFA avec une disparité plus marquée par classe : le budget des communes de moins de 10 000 habitants est resté stable, alors que toutes les autres classes voient leur budget

augmenter significativement, notamment pour les communes de plus de 20 000 habitants (74,8 millions).

En 2002, le budget moyen par habitant s'élevait à 2 211 FCFA, avec une forte disparité, les deux classes extrêmes (moins de 10 000 habitants et plus de 25 000 habitants) présentant les budgets les plus faibles (560 et 960 FCFA/hab.). En 2005, le budget moyen a progressé significativement, à 3 152 FCFA (soit une progression de 37 à 38 % sur quatre ans), avec une stagnation pour la première classe et une progression nette pour les autres accompagnée d'un relatif nivellement (2 232 et 3 709 FCFA).

Les composantes fonctionnement/investissement des budgets globaux font apparaître une progression respective de 32 et 42 %, avec des augmentations marquées pour les communes de plus de 10 000 habitants. En termes relatifs, la part du fonctionnement et de l'investissement par rapport au budget global varie peu entre les deux années, aussi bien globalement que par taille de communes.

Tableau 4. Situation des comptes communaux en 2002 par taille de communes (en FCFA)

Classe de population	Nombre de communes	Communes avec données complètes	Recettes de fonctionnement	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Recettes d'investissement	Recettes totales	Dépenses totales	Population des classes
< 5000	115	59	248 989 275	251 169 298	887 181 834	1 005 709 052	1 254 698 327	1 138 351 132	206 515
5 000 à 10 000	250	135	877 473 821	876 384 404	2 067 097 592	2 357 931 267	3 235 405 088	2 943 481 996	970 108
10 000 à 15 000	154	85	795 770 848	771 017 970	1 000 431 464	1 108 175 013	1 903 945 861	1 771 449 434	1 039 685
15 000 à 20 000	78	48	806 178 671	738 369 952	836 278 416	896 651 506	1 702 830 177	1 574 648 368	824 826
20 000 à 25 000	42	19	236 525 694	209 151 151	189 474 533	172 261 218	408 786 912	398 625 684	414 323
> 25 000	58	23	912 367 156	944 964 036	682 184 257	816 368 808	1 728 735 964	1 627 148 293	819 631
	697	369	3 877 305 465	3 791 056 811	5 662 648 096	6 357 096 864	10 234 402 329	9 453 704 907	4 275 088

**Tableau 5. Situation des comptes communaux en 2005 par taille de communes (en FCFA)**

Classe de population	Nombre de communes	Communes avec données complètes	Recettes de fonctionnement	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Recettes d'investissement	Recettes totales	Dépenses totales	Population des classes
< 5 000	115	59	329 763 161	310 295 890	810 907 842	791 781 185	1 121 544 346	1 121 203 732	206 515
5 000 à 10 000	250	135	1 110 986 551	1 116 584 007	2 483 094 104	2 463 967 447	3 574 953 998	3 599 678 111	970 108
10 000 à 15 000	154	85	1 017 045 626	949 269 381	1 703 417 869	1 703 417 869	2 720 463 495	2 652 687 250	1 039 685
15 000 à 20 000	78	48	1 038 215 557	1 066 948 121	1 527 905 116	1 527 905 116	2 566 120 673	2 594 853 237	824 826
20 000 à 25 000	42	19	463 379 640	374 899 679	550 624 324	550 624 324	1 014 003 964	925 524 003	414 323
> 25 000	58	23	1 234 023 056	1 211 442 456	1 006 816 100	1 006 816 100	2 240 839 156	2 218 258 556	819 631
	<b>697</b>	<b>369</b>	<b>5 193 413 591</b>	<b>5 029 439 534</b>	<b>8 082 765 355</b>	<b>8 044 512 041</b>	<b>13 237 925 632</b>	<b>13 112 204 889</b>	<b>4 275 088</b>

### 2.1.3 Analyse de certaines rubriques budgétaires de fonctionnement

**Les recettes.** Celles-ci sont constituées principalement de **trois postes** : la TDRL (taxe de capitation) ; les impôts et taxes recouvrés à partir d'activités communales (IT) ; et la dotation de l'État et autre au fonctionnement de la commune. Entre 2002 et 2005, ces postes évoluent comme suit.

En quatre ans, les recettes des communes ont augmenté de 34 % et de façon similaire sur les trois postes (à noter que pour

2006, la TDRL était censée passer à 12 milliards de FCFA). Ces augmentations sont le fait des communes de grande taille (plus de 20 000 habitants) : elles représentent 42 à 43 % des recettes TDRL/IT.

**Les dépenses.** Celles-ci recouvrent principalement **trois postes** également : les frais de personnel ; le prélèvement pour les investissements ; et une rubrique « autre » correspondant aux charges induites par les équipements des secteurs santé et éducation.

**Tableau 6. Composition des recettes**

Recettes (en milliards de FCFA)	2002		2005	
	Échantillon	Estimation ****	Échantillon	Estimation ****
TDRL *	2,4	3,1	3,2	4,2
IT **	1,7	2	2,3	2,8
Dotation ***	0,7	2,2	0,9	2,8
Total	3,8	7,3	5,1	9,8

\* 529 communes ; \*\* 566 communes ; \*\*\* 217 communes ; \*\*\*\* estimation pour les 697 communes.

Tableau 7. Composition des dépenses

Dépenses (en milliards de FCFA)	2002		2005	
	Échantillon	Estimation ***	Échantillon	Estimation ***
Prélèvement *	0,6	3,6	0,6	4,1
Personnel **	1,2	2,2	1,9	3,5
Autre ***		1,5		2,2
Total		7,3		9,8

\* 115 communes ; \*\* 373 communes ; \*\*\* estimation pour les 697 communes.

Les postes « personnel » et « autre » présentent des augmentations marquées sur la période : + 59 % et + 48 %. Deux explications sont possibles : le rattrapage dans la mise en place des équipes communes (deux à trois postes par communes) ; et le souci des communes d'assurer la gestion et le fonctionnement des équipements réalisés. En termes relatifs, la part des ressources budgétaires consacrées au fonctionnement passe de 50 à 58 %.

#### 2.1.4 Part des financements sur ressources propres et financement État/extérieur

Même si l'exercice est délicat du fait de la fiabilité des données, il est intéressant d'essayer de voir comment la contribution des communes et de l'État aux budgets de fonctionnement et d'investissement évoluent sur cette période

Tableau 8. Contribution des communes et de l'État aux budgets de fonctionnement et d'équipement

	Fonctionnement***		Investissement***		Total***	
	2002	2005	2002	2005	2002	2005
Part communale	3,7	5,7	3,6	4,1	5,9	8,5
Part de l'État	2,2	2,8	11,9	9,6	15,5	13,7
Total	5,9	8,5	15,5	13,7	21,4	22,2

En milliards de FCFA.

\*\*\* estimation pour les 697 communes.

On voit que la part de l'État dans le budget de fonctionnement passe de 37 à 32 % entre 2002 et 2005 ; que l'évolution est la même pour l'investissement (76,7 % en 2002 contre 70 % en 2005) ; mais que cela semble résulter plutôt de la conjoncture en 2005 – baisse sensible des ressources FICT – que d'une tendance. La participation de l'État à partir du BG et du BSI est stable, de l'ordre de 3 à 3,2 milliards de FCFA. L'augmentation des ressources est assurée par la fiscalité et le financement extérieur (voir *infra* point 4.1. pour plus de détails).

#### 2.1.5 Constats et réflexions à partir de ces données chiffrées

Les choix politiques et administratifs opérés au cours de la décennie 1990 ont conduit à une bonne couverture du territoire national mais ont provoqué la mise en place de collectivités locales de petite taille en nombre d'habitants (les communes de moins de 10 000 habitants représentent plus de 50 % du total).

La période 2002–2005 fait apparaître une augmentation moyenne significative – de l'ordre de 34 % – des budgets

d'investissement comme de fonctionnement, avec des dynamiques assez contrastées entre deux types de communes : celles de moins de 15 000 habitants connaissent une progression limitée alors que les autres connaissent une forte progression.

La part des ressources propres des communes par rapport aux budgets totaux reste limitée, à 70 % pour le fonctionnement

et 30 % pour les investissements. Mais l'évolution sur quatre ans marque une forte progression de leur participation.

En valeur absolue, les moyens financiers et budgétaires des communes paraissent modestes, tant par commune (31,4 millions de FCFA) que par habitant (3 152 FCFA), malgré la progression significative constatée entre 2002 et 2005.

## 2.2 Participation des communes à la vie politique locale et nationale

La politique de décentralisation s'est traduite par des dynamiques nouvelles et des innovations dans la conduite et l'exercice de la vie politique malienne. Trois éléments permettent d'illustrer ce constat général : *i)* la tenue d'élections ; *ii)* l'émergence de nouvelles relations avec l'administration ; et *iii)* la création d'instances propres de représentation.

### 2.2.1 La tenue de deux élections

Ces élections (en 1998/1999 et en 2004/2005) ont permis d'élire les conseils municipaux (au suffrage direct) et les conseils de cercle et de région (par délégation). Les taux de participation aux élections municipales ont été respectivement de 42 et 45 %. Même s'ils sont supérieurs à ceux des autres consultations politiques (présidentielles et législatives) organisées durant la période, ils paraissent faibles et traduisent une incompréhension et une réticence des populations. Ce qui n'exclut pas non plus une explication technique, les listes électorales ayant été établies d'office par les services administratifs.

Ces consultations ont débouché sur la désignation et la mise en place de 10 300 élus au travers des principales instances territoriales (700 conseils municipaux, 49 conseils de cercle, huit assemblées régionales), afin d'assurer la gestion de ces collectivités. Avec un taux de renouvellement de 60 % des élus entre les deux mandatures, ce sont 16 000 personnes qui

sont et ont été mobilisées pour la gestion des collectivités sur une période relativement courte.

Ces nouvelles formes de représentation et d'expression politique sont source de débats (qui ne sont pas spécifiques au Mali) autour de deux grands points notamment : *i)* comment les chefs et pouvoirs traditionnels en place se retrouvent dans ces nouvelles formes de représentation ? *ii)* les nouvelles instances sont-elles capables de mobiliser et de promouvoir les différentes expressions de la société civile ? Les différentes enquêtes menées sur ces aspects ne font ressortir ni idées forces ni constat factuel. Toutes les situations semblent se retrouver.

### 2.2.2 L'émergence de nouvelles relations avec l'environnement administratif et technique local

Ces relations interviennent *via* : *i)* les représentants directs de l'État malien. Les gouverneurs et les préfets/sous-préfets ont dû construire (inventer) des relations fondées, d'une part, sur le respect des principes de la personnalité morale et de l'autonomie financière de ces collectivités et, d'autre part, sur l'exercice d'une tutelle pour les grandes décisions et les propositions budgétaires ; *ii)* les services déconcentrés du ministère des Finances – Trésor, Budget et Marchés publics – se sont vus confier de nouvelles attributions, à savoir l'approbation du budget primitif, des budgets additionnels, des

comptes administratifs et de toutes les opérations de trésorerie ; et *iii*) les services déconcentrés techniques de l'État chargés de la mise en place des programmes/projets et financements sectoriels – il s'agit en premier lieu des services dont le transfert de compétences aux collectivités a été décidé de façon concrète à partir de 2002/2004 : éducation, santé et hydraulique urbaine et rurale.

Les tensions et les rapports de force qui se sont exprimés tout au long de la mise en place des communes ne sont pas stabilisés. L'enjeu pour les prochaines années consistera à garantir une réelle autonomie des communes tout en améliorant les synergies et la coopération avec les services de l'État : si, pour le domaine politique, cet acquis est probablement irréversible, tout reste à construire dans les autres domaines (développement notamment).

### 2.2.3 La création d'instances d'expression et de représentation propres aux collectivités territoriales

---

Il s'agit de l'AMM et de l'ACCR, mais aussi du HCC (l'une des huit instances permanentes de la constitution malienne).

Ces associations ont du mal à trouver leur place, à justifier leur légitimité et à montrer leur efficacité. Elles n'arrivent pas à être en prise directe avec les problèmes et les questionnements auxquels sont confrontées les communes et autres collectivités. Leur faible expérience, la multitude et la diversité des sollicitations en termes d'activités, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays, mais aussi la difficulté à se faire une place dans les instances et les débats étatiques font qu'elles sont encore dans une phase de recherche et de construction.

## 2.3 Prise en charge du développement local par les communes

---

Cette question n'est pas facile à instruire, pour des raisons techniques : *i*) un recul minimum est nécessaire pour constater et apprécier les résultats de l'activité communale (5 ans et plus) à partir des investissements réalisés ou de la gestion d'équipements. Or, seuls les investissements réalisés en 2002 et 2003 commencent à présenter cette « maturité » ; et *ii*) la volonté d'opérer un suivi qualitatif approfondi est faible, ce qui se traduit par une absence de travaux (monographiques ou non).

Néanmoins, les résultats en termes de développement communal peuvent être appréhendés au travers de trois dossiers : *i*) la conduite des PDSEC ; *ii*) la prise en charge de la gestion des services dans les domaines de l'éducation et la santé (urbaine et villageoise) ; et *iii*) l'insertion des communes dans les différents programmes sectoriels de développement.

### 2.3.1 Les plans de développement social, économique et culturel

---

Ces plans consistent en une planification simple, principalement d'infrastructures et d'équipements, dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'hydraulique et, de façon secondaire, pour des équipements marchands ou d'aménagement. Ils sont élaborés à partir de besoins identifiés par la commune (conseils et concertation avec la population, avec l'appui des CCC). Ils sont autofinancés (20 % du coût total au départ, avant modulation de ces taux) et l'apport de l'ANICT ou d'autres financements extérieurs arrive toujours sous forme de subventions. La réalisation des PDSEC se fait sous maîtrise d'ouvrage communale, avec appui des CCC, d'ONG ou de BE et *via* des entreprises pour la réalisation des travaux. La plupart des communes en sont à leur deuxième PDSEC (2002–2003 et 2005–2007).

**Estimation quantitative des PDSEC.** Deux sources annuelles de l'ANICT et le résultat des comptes administratifs permettent de procéder à cette estimation : les allocations globales des communes et de l'échantillon des 346 communes.

**Tableau 9. Résultats obtenus en termes d'investissement moyen par commune pour 2002 et 2005 (en millions de FCFA)**

	Source : subvention ANICT	Source : comptes administratifs des 369 communes
PDSEC moyen 2002	16,7	15,3
PDSEC moyen 2005	12,5	21,9

**Tableau 10. Résultats par taille de commune et nombre d'habitants (échantillon de 369 communes)**

	PDSEC 2002*	PDSEC 2005*	Par habitant 2002**	Par habitant 2005**
< à 5 000	15	13,7	429	392
5 à 10 000	15,3	18,3	2 130	2 559
10 à 15 000	11,7	20	962	1 639
15 à 20 000	17,4	31,8	1 014	1 853
20 à 25 000	9,9	28,9	456	1 328
> à 25 000	29,6	43,7	832	1 228
Total	15,3	21,9	1 324	1 890

\* en millions de FCFA/ commune ; \*\* en FCFA/habitant.

En première analyse, nous pouvons voir que le mécanisme PDSEC assure, par commune, un programme d'investissement moyen de 50 à 60 millions de FCFA sur une période de quatre ans, soit huit à 10 000 FCFA par habitant. Les communes de grande taille présentent des capacités plus importantes en termes de volume et de capacité de maîtrise d'ouvrage. Elles raisonnent de fait sur des ressources plus diversifiées (FICT et autres financements extérieurs).

Des appréciations qualitatives sur les PDSEC, basées sur des travaux ponctuels (enquêtes, monographies...) font ressortir quelques idées complémentaires :

- les réalisations sont concentrées dans les secteurs de l'éducation, la santé et l'hydraulique (pour plus de 70 %). Les autres portent sur la construction des mairies (surtout durant la période 2002–2005), la réalisation de micro-aménagements et des équipements marchands ;

- les communes ne prennent guère en compte la question des charges récurrentes et de maintenance, ce qui pourrait les conduire à sous-utiliser les réalisations ;
- les communes ont un gros effort d'apprentissage à poursuivre pour maîtriser les différentes phases de ces PDSEC, notamment sur deux points : *i*) la prise en compte réelle de leur situation économique et budgétaire ; et *ii*) leur compétence en termes de maîtrise d'ouvrage.

### 2.3.2 Priorité aux services de base dans les secteurs sociaux et l'hydraulique

Après la phase d'équipement, les communes donnent la priorité aux services de base dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de l'hydraulique, avec la réalisation des infrastructures des PDSEC. Elles le font *i*) sans planifier les ressources nécessaires pour le personnel et le fonctionnement ; et *ii*) en dehors de la problématique de

transferts, arrêtée depuis 2002 mais toujours en discussion, et en l'absence de cadre contractuel entre les communes, les ministères et les services techniques concernés.

Pour ces trois secteurs, les communes s'impliquent de deux façons : *i*) par une prise en charge partielle du coût de personnel à partir du budget de fonctionnement ; et *ii*) en confiant à des structures associatives la responsabilité de la gestion de ces infrastructures.

L'analyse de l'évolution des budgets de fonctionnement des communes entre 2002 et 2005 montre qu'une partie de leur augmentation est consacrée à la prise en charge de ces coûts de personnel et, dans une moindre mesure, de fonctionnement. Ces mécanismes sont source d'incertitude pour le fonctionnement régulier des établissements et la qualité des services rendus du fait des fluctuations de ressources (aléas de trésorerie, incertitude sur les recettes).

Il n'est pas possible pour l'instant d'analyser les retombées de ces engagements communaux : les trois indicateurs retenus par le PARAD ne mettent rien en évidence en termes de résultats sur l'accès de la population aux services de base (taux

de consultations prénatales, nombre moyen de consultations prénatales par femme et taux brut de scolarisation des filles).

Ces engagements ont néanmoins le mérite de préparer les communes aux futures responsabilités qu'elles auront à assumer dans ces domaines, et notamment dans le cadre des transferts.

### 2.3.3 La place des communes dans les autres programmes sectoriels de développement

---

Avec les projets de développement local de la décennie 1990, les communes ont un capital important en termes d'expériences, de secteurs, de références et de savoir-faire. À une réserve près cependant : compte tenu de leurs capacités et de leurs moyens, les communes doivent faire des choix et s'y tenir dans la durée, en évitant de prendre des risques financiers.

Leur expérience dans la gestion des ressources naturelles est à souligner. Les différents projets ont permis de tester des approches contractuelles et de mener des opérations concrètes associant approche GRN (gestion des ressources naturelles) et problématique foncière.

## 2.4 Maîtrise de la gestion des affaires communales

---

### 2.4.1 Maîtrise des budgets et des procédures

---

Les modalités de gestion administrative des communes découlent des principes de contrôle de légalité de l'État sur les communes et d'unicité de caisse entre les services de l'État et les collectivités territoriales. Cela se traduit par *i*) la définition d'un cadre budgétaire administratif ; et *ii*) la mise en place de différentes étapes budgétaires sous la responsabilité des élus avec l'appui des CCC (budget primitif, budget additionnel et comptes administratifs), impliquant contrôle et validation de leur mise en œuvre par les services déconcentrés du ministère des Finances.

Les élus et le personnel administratif communal (secrétaire général et régisseur des dépenses) ainsi que les services déconcentrés du ministère des Finances chargés de suivre et d'exercer la tutelle se sont donc trouvés devant une difficulté – comment mettre en place ce nouveau cadre de gestion en 2002 – exacerbée par le renouvellement important des élus à l'occasion de la deuxième mandature, l'instabilité du personnel communal et la faiblesse des services déconcentrés. Les éléments d'appréciation sur l'évolution de la maîtrise de la gestion communale sont ténus. Voici ce que l'on peut en dire (en restant prudent) pour la période 2004–2006.

En 2004, 50 à 55 % des communes maîtrisaient globalement le processus administratif : tenue des réunions, rédaction des PV, élaboration des budgets, respect des procédures avec les services du budget et du Trésor. Les autres ne répondaient pas aux normes ni aux principes de base en termes de délais et de respect des procédures budgétaires.

En 2006, une amélioration est perceptible comme semblent le montrer les indicateurs de gouvernance du programme PARAD : les communes respectent davantage la tenue des sessions et des PV, ainsi que la production des budgets et des comptes administratifs.

En 2006/2007, 65 à 70 % des communes respecteraient les procédures et les délais. Mais il reste encore beaucoup à faire.

Dans cette perspective, rappelons que la gestion communale est autant le fait des communes que des services déconcentrés au niveau des régions ou des cercles. À ce titre, l'amélioration de la gestion communale passe par un programme d'appui et d'accompagnement aux deux, fixant des objectifs et moyens communs.

### 2.4.2 Arbitrage des communes sur les ressources/emplois de leurs budgets

L'élaboration et la gestion des budgets de fonctionnement et d'investissement se fait selon des logiques quasi

indépendantes : *i)* les dépenses de fonctionnement sont adossées essentiellement sur les recettes propres des communes (TDRL et autres taxes et impôts), en plus d'une dotation spécifique de l'État allouée de façon forfaitaire ; et *ii)* les ressources consacrées aux investissements sont mobilisées à hauteur de 80 % à partir du FICT (financements extérieurs et État) et 20 % sur autofinancement des communes. Au départ, ce taux s'imposait à tous les investissements ; il a été modulé depuis.

De fait, ce système tend à responsabiliser les communes par rapport à leur budget de fonctionnement. En revanche, il est peu incitatif en termes de financement d'investissements puisque la logique d'offre prédomine, à travers le montant de l'enveloppe FICT allouée annuellement. Dans le futur, les communes (surtout urbaines) devront raisonner davantage en termes d'enveloppe pluriannuelle, de mobilisation de ressources nouvelles et complémentaires, donnant un rôle de levier au FICT selon les types d'investissements.

### 2.4.3 Gestion de la trésorerie des communes

Ce sujet est rarement mentionné et étudié alors qu'il constitue un enjeu important pour les communes, tant dans la gestion de leurs budgets de fonctionnement que d'investissement.

La gestion de trésorerie constitue l'une des conditions d'amélioration de la gestion communale, qu'il faut individualiser et prendre davantage en compte.

## 2.5 Point succinct sur les collectivités de cercle et de région

Les données collectées sur ce point sont fragmentaires et superficielles. Elles ne permettent pas de proposer une analyse approfondie. Néanmoins, quelques constats se dégagent :

- la décentralisation malienne a permis de mettre en place concomitamment trois types de collectivités : les communes,

les cercles et les régions. Dès 2000, 49 collectivités de cercle et huit régions ont été installées sur les bases suivantes :

- leurs compétences ont été définies par les lois et décrets de 1996 et 1998 (point 1.2 *supra*) ;
- la nomination des membres de leurs instances est intervenue selon un mode d'élection indirecte ;

- le financement de leur fonctionnement est assuré par le même mécanisme que pour les communes : versement d'une part de la TDRL et dotation de l'État ;
- l'appui technique et financier à ces collectivités se fait *via* les dispositifs CCN-CSR-CCC et FICT/ANICT.

Dans la pratique, la mise en place de ces collectivités a pris du retard. Elles ne deviennent réellement actives qu'à partir de 2005 et elles sont vite confrontées à deux questions :

- l'une de principe, qui interroge leur pertinence ;
- l'autre concernant les moyens réellement mis à leur disposition pour concevoir leur stratégie d'intervention, les programmes à mener et la disponibilité des cadres aussi bien au niveau des élus que du personnel technique.

Cette situation s'est traduite *i)* par un traitement spécifique pour le district de Bamako et de ses communes, où l'essentiel du financement passe par le BSI et est mis en œuvre par les services techniques du district ; et *ii)* une position d'attente pour les régions et les cercles.

Ce n'est qu'à partir de 2006 que les régions ont fait l'objet d'une approche spécifique, *via* l'appui de bailleurs de fonds comme la Direction du développement et de la coopération de la Suisse (DDC), l'AFD, le Fonds d'équipement des Nations unies (Fenu) et, tout dernièrement, la Banque africaine de développement (BAfD). Pour ces collectivités, la difficulté de la période de « consolidation » repose sur des choix, en cours de discussion :

- le nombre de collectivités à conserver afin de pouvoir leur donner les moyens de devenir des pôles de développement et d'aménagement ;
- quelle déconcentration des services de l'État proposer pour garantir la meilleure efficacité des allocations de moyens de l'État ;
- quelles ressources et quels mécanismes de financement permettraient à ces collectivités d'avoir une réelle capacité d'initiative.

### 3. Analyse du dispositif d'intermédiation technique et financier au service des communes

Les dispositifs mis en place en 2000 procèdent de deux idées :

- mettre en place dès le départ un mécanisme pérenne de financement *via* la création d'un établissement public administratif – l'ANICT – capable de proposer quatre instruments de financement : le FICT, le FGECL, le FS et le FFCL ;

- implanter, lors d'une première phase, un dispositif d'appui et de conseil, extérieur aux services de l'État, capable de fournir les services de base nécessaires aux collectivités, financé à partir des projets décentralisation/développement local des différents bailleurs. Un système pérenne d'appui technique/de conseil devait prendre le relais en 2005, construit sur les résultats et les enseignements de cette première étape.

#### 3.1 Le dispositif d'intermédiation technique

##### 3.1.1 Organisation

Le dispositif comprend deux étages : *i*) un pôle central (1 CCN + 8 CSR), chargé de la programmation des activités et de la mobilisation des compétences pour l'ensemble du réseau ; et *ii*) un pôle « cercle » (CCC), chargé de dispenser les prestations et les appuis techniques aux communes et autres collectivités.

Les responsabilités et les activités de ce dispositif sont définies par un cahier des charges précisant ses domaines d'intervention et le nombre de collectivités avec lesquelles il est appelé à travailler.

Toutes les prestations sont confiées à des intervenants privés : consultants et BE recrutés par consultation. Les 49 CCC représentent environ 350 à 400 personnes, organisées au sein d'associations ou de BE (70 à 80 au total).

Un cadre contractuel est établi entre le prestataire et la DNCT, tutelle du niveau central CCN-CSR, en concertation avec les collectivités et le bailleur assurant le financement.

##### 3.1.2 Résultats

**En termes opérationnels**, ce dispositif a permis d'apporter aux collectivités appui et conseils tous azimuts durant cette

étape de création et de mise en place, en contribuant notamment à :

- la mise en place et la gestion des communes en coordination avec les services déconcentrés du ministère des Finances ;
- l'élaboration des PDSEC, la programmation et la réalisation des infrastructures et la valorisation des investissements dans les secteurs sociaux et les équipements marchands ;
- la formation des élus et des salariés communaux à la gestion communale et la maîtrise d'ouvrage des investissements ;
- la création d'un système d'information sur les collectivités, avec l'établissement de la base OISE.

##### 3.1.3 Autres dimensions

Le dispositif se caractérise également par :

- son rôle d'animation et d'interface avec l'environnement administratif et technique des communes, notamment au niveau des instances de planification/de concertation mises en place parallèlement (les CNO, CRO et CLO ; point 1.2 *supra*). Dans un grand nombre de cas, il a tenu un rôle de médiateur vis-à-vis de cet environnement, lequel

voyait l'émergence des collectivités territoriales avec doute, méfiance et parfois plus ;

- l'accumulation de savoir-faire et d'expérience au niveau des bureaux de prestation de services, avec l'émergence d'une nouvelle culture forte du « développement local/communal » et du « cadre contractuel », du fait d'une réelle adhésion de ce personnel au défi que constituait la création et la mise en place de ces collectivités ;
- la formation et l'apprentissage des élus ainsi que des salariés communaux à leurs différentes responsabilités tout au long des deux mandatures.

#### 3.1.4 Limites durant la période 2000–2006

Trois points sont à souligner :

- la diversité et le foisonnement des prestations assumées par ces BE et associations ont atteint leurs limites en termes de qualité et d'efficacité. S'ils se justifiaient durant cette phase de démarrage, ils demandent probablement à être davantage ciblés et spécialisés ;
- la situation contrastée des communes en termes de ressources, de compétences techniques ou de type de projets à mener mais aussi de taille ou de situation géographique implique de moduler le système initial pour tenir compte de cette diversité ;
- le mécanisme initial de financement à partir des projets présente deux carences majeures : il ne permet pas d'assurer sa pérennité financière et place les tutelles de l'État dans une position de non-responsabilité, du fait de la substitution avec les projets.

#### 3.1.5 Perspectives

Ce dispositif devait prendre fin 2004. Il a été prorogé par deux fois, de mi-2004 à fin 2005 puis à fin 2007, afin de permettre

aux autorités nationales et aux PTF d'arrêter le dispositif censé prendre le relais. Quatre options ont été envisagées :  
*i)* l'intégrer dans des services déconcentrés de l'État ;  
*ii)* confirmer le statut de prestataires privés répondant à la demande dans un cadre contractuel à définir ;  
*iii)* insérer ces prestataires dans des structures inter-collectivités (associations de communes) ; et  
*iv)* créer des services propres « collectivités territoriales ».

Quelle que soit l'option retenue, le dispositif devra assurer à terme aux communes et « pour longtemps » un niveau de prestations de qualité dans les trois fonctions de base : gestion et administration communale ; capacité de maîtrise d'ouvrage par rapport aux PDSEC ; et mise en valeur des infrastructures.

Le choix sera fonction des réponses apportées à trois questions centrales :

- à qui confier la maîtrise d'ouvrage du (des) dispositif(s) d'appui : aux communes, à l'État ou à des institutions spécialisées ?
- par qui les prestations doivent-elles être apportées : des intervenants privés, des services publics (services déconcentrés de l'État) ou des services spécifiques « collectivités locales », qui impliqueraient les collectivités et leurs associations (AMM, ACCR) ?
- comment le financement peut-il être envisagé : exclusivement public, avec une partie d'autofinancement, exclusivement communal, etc.

L'incapacité d'arbitrer en faveur d'une option ou d'une autre est révélatrice non seulement de la complexité des questions mais aussi du type de rapports entre l'État et les collectivités que les différentes parties impliquées souhaitent voir s'instaurer.

## 3.2 Le dispositif d'intermédiation financière

### 3.2.1 Organisation

Dès le départ, ce dispositif est constitué par une structure autonome – l'ANICT qui a un statut d'EPA. Elle est organisée autour de services centraux, de huit antennes régionales et de huit comités financiers régionaux d'orientation. L'ANICT fonctionne sur un principe de « caisse », collectant les ressources au niveau du FICT et les allouant à travers un mécanisme de guichet et de droits de tirage (DT) par région et commune, avec un système de péréquation entre collectivités tenant compte des caractéristiques des communes (pauvreté, éloignement...).

Ce système de distribution et d'allocation de la ressource constitue « une option simple et souple ». Il s'intègre dans le cadre juridique et réglementaire des communes fondé sur les principes d'unicité de caisses entre l'État et les collectivités et d'obligation de contrôle de légalité de l'utilisation de la ressource *a priori* et *a posteriori*, au travers des mécanismes budgétaires contrôlés par les services déconcentrés du ministère des Finances.

### 3.2.2 Analyse ressources/emplois de l'ANICT sur la période 2000–2007

Sur la période 2000–2005, l'activité de l'ANICT a été centrée exclusivement sur le financement des investissements des collectivités via le FICT (tableaux 11 et 12).

#### Les ressources

L'analyse demande à distinguer les ressources prévisionnelles (approuvées dans les budgets annuels prévisionnels), les ressources allouées qui sont effectivement proposées aux collectivités annuellement au travers du FICT et les ressources effectivement mobilisées par celles-ci. Des écarts significatifs ressortent sur la période entre *i*) les ressources allouées et les ressources prévisionnelles (86,4 %). Le ratio ressources mobilisées/ressources allouées s'élève à 86,5 % ; et *ii*) au final, les ressources effectivement mobilisées par rapport aux ressources prévisionnelles (56,5 %).

Tableau 11. Ressources/emplois des budgets FICT/ANICT adoptés sur la période 2001-2007 (en millions de FCFA)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
BSI	800	1 794	1 000	1 388	2 174 **	1 672**	2 136
Ressources							
Budget national (BN)/TDRL	200	30	50	50			90
Autre			715	156			419
Extérieur	5 631	19 266	17 721	13 430	8 611	14 117	20 392
Total	6 631	21 142	19 486	15 027	10 785	15 790	23 037
ANICT		913	1 118	1 051	1 081	1 019	1 309
Emplois							
FICT		19 629	18 367	13 975	9 704	14 318	20 408
FAT						2 009	1 318
Total		21 142	19 486	15 027	10 785	17 348	23 037

\* prévisionnel 2007

\*\* BSI+BN/TDRL

Tableau 12. FICT prévisionnel/alloué/mobilisé et budget ANICT sur la période 2001-2007 (en millions de FCFA)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
FICT initial prévisionnel		19 629	18 367	13 975	9 704	14 318	20 408
DT alloués	534	11 961	12 371	10 395	9 617	13 288	
DT mobilisés	499	9 512	11 806	6 117	8 782	12 856	
Budget fonctionnel ANICT prévisionnel *		913	1 118	1 091	922	1 019	1 309
Budget fonctionnel ANICT effectif **	251	469	674	907	898	749	

\* Budget prévisionnel, hors dotations aux amortissements et provisions.

\*\* Budget effectif : personnel, équipement, fonctionnement, frais financiers hors amortissements et provisions

Ces données inspirent quelques réflexions complémentaires :

- les ressources engagées annuellement n'ont en fait guère fluctué durant la période, passant de 11,9 milliards en 2002 à 13,1 milliards en 2006 ;
- la part du financement de l'État à partir du BSI (contrepartie des financements projet) – 18,6 % par rapport aux budgets prévisionnels du FICT – passe à 32,8 % par rapport aux ressources effectivement mobilisées. On voit par là que la contribution de l'État au FICT est réellement significative (plus qu'on ne le dit) ;
- la part du financement extérieur – nous y reviendrons – est prépondérante : 81,4 % du FICT prévisionnel (mais 67,2 % du FICT alloué) ;
- les autres ressources « intérieures » (BN, TDRL, produits financiers générés par les placements de trésorerie...) représentent une part minimale par rapport aux ressources totales de l'ANICT. En revanche, leur contribution au budget de l'ANICT n'est pas négligeable ;
- il y a eu de fait un « surfinancement » sur la période, qui s'est résorbé et lissé par un effet de report d'une année sur l'autre, notamment sur les exercices 2004 et 2005.

#### Les emplois

La fluctuation des montants mobilisés sur la période montre que le système reste en cours d'apprentissage et sujet aux principaux aléas d'un tel système – à savoir la disponibilité des ressources,

la difficulté de réalisation au niveau des collectivités, le volontarisme de l'ANICT d'engager des dépenses, etc.

Les ressources allouées en moyenne par collectivité sont de 66 millions de FCFA pour une durée de 5 ans (2001 exclu, puisque c'était l'année de mise en place du FICT). Cela représente 6 000 projets financés et réalisés sur la période. Ces projets sont concentrés pour 34,7 % dans l'éducation, 30,2 % pour les infrastructures municipales (édilité), 12,7 % pour l'hydraulique, 10,3 % pour la santé, 8,4 % pour les équipements marchands et 3,3 % pour la GRN. Les années 2004 et 2005 sont marquées par un net ralentissement. À partir de 2006, le niveau des ressources allouées et mobilisées retrouve la tendance des années 2002-2003.

#### 3.2.3 Trois innovations à partir de 2006

À partir de 2006, trois innovations interviennent :

- la création du FAT, qui a pour objectif de garantir le financement du dispositif d'appui technique (CCN et CCC) en attendant la redéfinition de ce dispositif. D'un montant de 1,482 milliard de FCFA, le FAT est mobilisable en partie sous forme d'avance (40%) et en partie sur la base des justificatifs fournis par les CCC ;
- l'alimentation du FICT *via* une aide budgétaire sectorielle de l'UE, à hauteur de 63,4 % des ressources totales pour 2006 et de 36 % pour 2007 (prévisionnels) ;

- la réorganisation du dispositif initial, en juin 2007, avec la création du Fonds national d'appui aux collectivités territoriales (FNACT).

Le FNACT, créé par loi et décret présidentiel en remplacement de l'ancien dispositif, a cinq objectifs : *i)* mettre à la disposition des PTF un instrument unique ; *ii)* assurer une meilleure traçabilité de la gestion des fonds ; *iii)* préciser et faciliter les procédures d'accès aux ressources financières pour les collectivités ; *iv)* améliorer le tableau d'opérations financières de l'État ; et *v)* renforcer la disponibilité de ressources de trésorerie au niveau local.

Il comprend cinq guichets : *i)* investissements des collectivités territoriales ; *ii)* garantie des emprunts des CT ; *iii)* appuis

techniques ; *iv)* appui au fonctionnement des CT ; et *v)* appui à l'intercollectivité.

Deux innovations sont à souligner par rapport au dispositif précédent :

- le FNACT regroupe l'ensemble des ressources allouées aux collectivités, notamment les dotations budgétaires de fonctionnement, gérées jusqu'ici par la direction administrative et financière du MATCL ;
- l'ANICT assure désormais la gestion d'un seul fonds et non plus de cinq comme auparavant, puisque chacun des fonds devient un « guichet ».

Tableau 13. Répartition du nombre de projets FICT par année et secteur

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
Projets préparés	*	1 348	1635	884	*		
Projets accordés	7	1 072	1587	680	1209	1 403	5 958
Infrastructures		460	407	224	374	332	1 797
Éducation		391	499	244	493	512	2 139
Santé		113	154	90	139	119	615
Hydraulique		108	195	40	71	72	486
Équipements marchands			299	77	111	236	723
Environnement		7	33	5	21	132	198

\* données non disponibles

### 3.2.4 Analyse des financements extérieurs FICT/ANICT sur la période

Nous parvenons à cinq grands constats :

- un pool de trois bailleurs (UE, AFD et Fenu) a garanti le financement du dispositif FICT/ANICT pour la période 2001–2003, aussi bien en termes de fonctionnement que d'investissement ;

- cette démarche a permis de fédérer à partir de 2003 deux autres PTF, déjà très actifs dans le domaine du développement local : la SNV (Organisation néerlandaise de développement) et la KfW/GTZ (Banque allemande de développement/Agence allemande de coopération technique) ;
- à partir de 2004, l'ANICT a drainé un plus grand nombre de financements extérieurs (neuf bailleurs en 2004 et dix en 2006 pour 14 guichets différents) ;

- les ressources, mobilisées au travers de mécanismes projets, sont malgré tout partiellement affectées géographiquement ou par secteur : en 2006, 42 % des ressources prévisionnelles du FICT étaient ainsi affectés en dehors des procédures PDSEC ;
- la mobilisation de l'ABS intervient à partir de 2006, *via* l'UE, dans le cadre du PARAD et, en 2007, avec la coopération suédoise pour le secteur de l'éducation (Programme d'investissement sectoriel de l'éducation – PISE II).

Ces constats amènent à trois réflexions :

- le financement des investissements communaux dans le cadre de la décentralisation est largement déterminé par la « disponibilité des ressources », c'est-à-dire « l'offre des bailleurs » à partir de financements projets – la pérennité de ces financements n'est donc pas assurée ;
- l'arrivée des bailleurs à partir de 2004 ne signifie pas une adhésion aux objectifs et aux mécanismes de la décentralisation. Pour certains, le mécanisme ANICT constitue une opportunité de gestion et de justification ;
- le recours à l'ABS *via* le PARAD et le PISE II constitue un élément nouveau qui pourrait permettre : *i*) d'intégrer réellement cette ressource dans le budget de l'État ; et *ii*) de desserrer les contraintes liées à l'affectation géographique ou sectorielle.

### 3.2.5 Analyse des procédures du FICT

#### Pour l'allocation des ressources

Les procédures du FICT sont déterminées par des principes d'équité et de péréquation entre région et communes. Pour ce faire, des DT sont établis par région et par commune *i*) à partir des ressources globales disponibles ; et *ii*) en fixant des règles de répartition région/collectivité à partir de leurs principales caractéristiques socio-économiques (démographie, niveau d'équipement, niveau d'enclavement, niveau de pauvreté, effort fiscal...) :

- de 2001 à 2003, trois critères ont prévalu, sans être formalisés ni quantifiés : la population, le niveau d'équipement et le niveau d'enclavement ;
- à partir de 2004, un mécanisme de pondération plus formalisé est introduit, fondé sur quatre critères : la population, le taux de recouvrement de la TDRL, l'éloignement (ou l'enclavement) et la pauvreté. La pondération entre ces quatre variables évolue elle aussi, passant d'un système 4-3-2-1 en 2005 à un système 3-3-

Le conseil d'administration de l'ANICT fixe les secteurs et types de projets éligibles au FICT, conformément aux attributions des collectivités. Six secteurs sont éligibles depuis 2001 : l'hydraulique, les équipements de structure, les équipements marchands, la santé, l'éducation et l'environnement (GRN).

#### Autres règles liées à l'allocation des ressources

Trois autres règles président à l'allocation des ressources :

- la possibilité d'utiliser les ressources FICT pour les études de faisabilité à hauteur de 10 % maximum ;
- l'obligation pour les collectivités de participer au financement des investissements. D'abord fixé à hauteur de 20 % pour la période 2001–2003, ce taux a été modulé selon les secteurs à partir de 2004 ;
- l'ANICT couvre ses coûts de fonctionnement courant par un prélèvement de 5 % sur les DT.

#### Pour l'engagement et le décaissement liés à la réalisation des investissements

Les procédures reposent sur deux principes :

- la collectivité locale assure la maîtrise d'ouvrage des investissements durant tout le cycle d'investissement ;
- les ressources FICT, une fois mobilisées par la commune, sont gérées *via* les procédures budgétaires administratives mises en œuvre par les services déconcentrés du ministère des Finances.

**Tableau 14. Données sur les financements extérieurs FICT/ANICT sur la période 2001-2007**

	2001	2002	2003	2005	2006	2007
	UE	UE	UE	UE	UE (3)	UE(3)
	AFD	AFD	AFD	AFD	AFD	Fenu
	Fenu	Fenu	Fenu	Fenu	Fenu	SNV
		SNV	SNV	SNV	SNV	DDC(2)
			KFW	KFW	KFW	BAD
			DDC	DDC	DDC(2)	BIRD*
				FCD	FCD	CTB
				ACDI	ACDI	LUX
				FCD	CTB	
					LUX	
Nb. bailleurs	3	4	6	9	10	8
Nb. guichets	3	4	6	11	14	12
% aide projet	100	100	100	100	50	35,9

Nature des fonds pour 2006	Montant*	%
Fonds généraux non affectés	7 720	58
Fonds spécifiques, pré-affectés	5 568	42
dont fonds géographiques	2 815	-21
dont fonds sectoriels et géographiques	2 753	-21
TOTAL	13 288	100

### 3.2.6 Principaux résultats du FICT

#### En termes quantitatifs

- les délais d'instruction des projets par les CT sont de 3 à 4 mois ;
- le coût d'instruction pour l'ANICT se situe entre 300 000 et 500 000 FCFA par projet ;
- 35 % des projets sont réalisés dans le cadre budgétaire annuel. Pour les autres, la réalisation prend entre 9 et 12 mois, dans le cadre des budgets additionnels ;
- le taux de projets abandonnés après approbation de l'ANICT est faible (les CT se trouvant dans ce cas sont sanctionnés).

#### En termes qualitatifs

Des carences et des dysfonctionnements se dégagent :

- faiblesse de l'identification des projets lors de l'élaboration des PDSEC et des études de faisabilité ;
- manque de concertation (d'implication ?) et de contribution des services techniques déconcentrés, notamment au moment de l'examen des propositions des CT par les CRO financiers ;
- manque de rigueur dans l'élaboration des marchés liant les CT aux entreprises : les contrats type ne sont pas suffisamment adaptés aux projets retenus ;
- suivi technique des réalisations non systématique et superficiel ;

- lenteurs dans les procédures budgétaires *ex ante* et *ex post*. Les procédures de passation et d'exécution des marchés sont mal respectées ;
- faiblesse des contrôles externes.

Ces constats corroborent le questionnement sur la qualité des ouvrages qui, si elle n'est pas optimale, compromet leur valorisation et pose avec acuité le problème de leur maintenance.

### 3.3 Coût et modalités de financement de l'intermédiation technique et financière en 2006

Les données (base 2006), partielles et fragiles, restent à consolider. Néanmoins, elles nous permettent d'avoir des ordres de grandeur et d'esquisser une première analyse.

#### 3.3.1 Coût global des deux composantes du dispositif

##### Composante technique

Le coût global du dispositif peut être estimé à 1,6–1,7 milliard de FCFA par an, se répartissant comme suit : 400 millions pour l'ensemble CCN-CSR et 1-1,3 milliard pour les CCC. Il comprend quatre volets : *i*) l'appui à l'administration et la gestion des communes ; *ii*) l'appui à la maîtrise d'ouvrage pour les PDSEC et les investissements ; *iii*) la formation et le conseil ; et *iv*) la gestion de la base de données OISE.

En première hypothèse, chacun de ces volets à un poids (en pourcentage) estimé à :

- 40-0-40-20 pour la partie CCN-CSR ;
- 20-30-30-20 pour l'ensemble des CCC.

##### Composante financière

Le coût global comprend le fonctionnement de l'ANICT et la réalisation des études de faisabilité. Pour mémoire, le coût de la ressource est nul, dans la mesure où jusqu'ici tout le financement est assuré par des subventions

#### 3.3.2 Estimation des coûts analytiques d'intermédiation

Le coût d'intermédiation technique s'élève à 1 240 millions de FCFA et se répartit en :

Appui administration et gestion	160 + 240 millions
Formation et conseil	160 + 360 millions
Gestion base OISE	80 + 240 millions

Le coût d'intermédiation financière s'élève à 2 664 millions de FCFA, avec :

Fonctionnement ANICT	1 019 millions
Études de faisabilité	1 285 millions
Ressources	pm
Appui maîtrise d'ouvrage	360 millions

#### 3.3.3 Remarques sur les ratios d'intermédiation

Le ratio d'intermédiation globale est de 18 % : coût d'intermédiation technique et financière (3,9 milliards) rapporté au FICT mobilisé (11,5 milliards) et au budget annuel de fonctionnement des communes (10 milliards).

Le ratio d'intermédiation financière est de 23,1 % : coût du dispositif financier (2,664 milliards) comparé au montant du FICT mobilisé (11,5 milliards).

Le ratio d'intermédiation technique s'élève à 12,4 % : coût du dispositif technique (1,240 milliard) rapporté au budget de fonctionnement des communes (10 milliards).

Pour cette phase de mise en place de la décentralisation, le coût d'intermédiation globale de 18 % ne paraît pas excessif mais il est limite, du fait d'une intermédiation financière élevée.

### 3.3.4 Remarques sur les modalités de financement

Tout ce dispositif d'intermédiation est financé en dehors des ressources propres des communes, hormis l'apport de la TDRL collectée par les communes et affecté à l'ANICT : cela a représenté 50 millions jusqu'en 2005 et 90 millions à partir de 2005.

Les produits de la trésorerie de l'ANICT paraissent faibles par rapport à une gestion théorique assurée à partir de la trésorerie possible des ressources FICT.

Si le coût de l'intermédiation technique est stable sur la période, celui de l'ANICT présente des fluctuations plus marquées, assez éloignées de la norme prévue.

Les financements qui devraient permettre aux communes de maîtriser leurs fonctions de maîtrise d'ouvrage et de suivi de la réalisation des investissements sont dilués : une partie revient aux CCC et l'autre se retrouve dans l'enveloppe « facultative » des 10 % FICT dédiée aux études de faisabilité.

Le financement budgétaire *via* le FAT (en remplacement des financements projets à partir de 2006) constitue un cadre *a priori* plus sécurisant. Cela devra être confirmé cependant avec la mise en place du dispositif appelé à remplacer les CCN-CSR et les CCC.

Tableau 15. Evolution des coûts

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007**
DT mobilisés *	0,534	11,74	11,806	6,117	8,782	12,856	20,392
Budget ANICT*	0,251	0,496	0,674	1,091	0,922	1,019	1,309
Budget/FICT (%)	47,0	3,9	5,7	17,8	10,4	7,9	6,41

\* en milliards de FCFA ; \*\* données prévisionnelles.



## 4. Aspects spécifiques de la décentralisation

### 4.1 Le financement global de la décentralisation : situation en 2006 et évolutions

En préambule à ce point, il y a lieu de souligner la faiblesse des chiffres : toutes les données du tableau 7 résultent de reconstitutions et de recoupements de données partielles et incomplètes. Elles doivent être utilisées avec beaucoup de prudence. Il ne s'agit donc pas ici de raisonner sur des valeurs absolues, mais sur des grandes masses et les tendances qui s'en dégagent.

#### 4.1.1 Deux constats généraux

En 2006, la décentralisation aurait engendré la mobilisation de 28 à 30 milliards de FCFA, dont 10 % en provenance du budget de l'État (BN et BSI) et 45 % *via* les communes et les bailleurs de fonds extérieurs. Cette ressource serait utilisée à hauteur de 50 % pour les investissements, de 38 à 40 % pour le fonctionnement des communes et de 10 à 12 % pour le dispositif d'intermédiation.

Sur la période 2002–2006, l'évolution de ce financement global fait apparaître une relative stabilité des ressources extérieures en valeur absolue, entre 12 et 13 milliards (FICT + appuis) ainsi qu'une progression significative de la part des ressources propres des communes (de 8 à 12 milliards). Les contributions directes varient peu et restent en deçà de 3 milliards en 2006.

#### 4.1.2 Réflexions et enseignements

Le financement de la décentralisation a été assuré sans recours à des arbitrages profonds sur l'utilisation de la ressource publique au niveau des budgets de l'État. Les financements projets apportés par les bailleurs (affectés au

développement local et à la décentralisation) et les ressources propres des communes ont garanti ce financement global.

Le financement à partir des ressources projets semble avoir atteint son plafond et doit être relayé par d'autres mécanismes si la décentralisation vise un niveau d'engagement plus important pour les PDSEC.

Les collectivités locales montrent une réelle capacité d'augmentation de la ressource, dans la mesure où le rendement de la fiscalité sur les bases actuelles est relativement faible (inférieur à 50 % du rendement théorique), mais en nette progression : en 2006, la TDRL dépasserait 10 milliards de FCFA, soit une augmentation supérieure à 100 % par rapport à 2005. Les communes disposent donc d'une marge de manœuvre financière, qu'elles vont devoir utiliser pour *i)* renforcer la maintenance et la gestion des équipements ; *ii)* améliorer leur capacité de financement des investissements ; et *iii)* prendre en charge des réseaux d'intermédiation technique et financière.

Dans ce contexte, l'État est confronté à une double interrogation : *i)* comment le financement global de la décentralisation va évoluer et pourra être assuré, sachant que le modèle de financement 2002–2006 a atteint ses limites ? *ii)* quels principes devront ou pourront être proposés pour le financement global de la décentralisation ? Les options et les arbitrages entre l'État, les communes et l'extérieur devront avant tout viser à consolider et à approfondir les acquis de la décentralisation, tant en termes de capacité d'investissement que d'efficacité du dispositif d'intermédiation technique et financier.

Tableau 16. Reconstitution du financement de la décentralisation (origine et affectation de la ressource) pour 2006, (en milliards de FCFA)

EMPLOIS	Ressources collectivités				Ressources État			Financement extérieur			TOTAL
	Fiscalité	Autres	Total	BG	BSI	Total	Projets	Aide budgétaire	Total		
Communes et CT											
Fonctionnement	4,2 - 5,2	4,2 - 5,2	8,5 - 10,5	1,5		1,5					10 - 12
Investissement	2,5		2,5		1,6	1,6	3,6	7,6			15,3
Total	6,7 - 7,7	4,2 - 5,2	11,0 - 13,0	1,5	1,6	3,1	3,6	7,6			25,4 - 27,4
Intermédiaires techniques et financiers											
CCN-CSR								0,4			0,4
CCC								1,2 - 1,3			1,2 - 1,3
ANICT	0,09		0,09				0,2	0,4			0,69
Total	0,09		0,09				0,2	2,0 - 2,1			2,29 - 2,39
Cadre institutionnel											
HCC				*		*	*			*	*
AMM, ACCR				*		*	*			*	*
Total				*		*	*			*	*
TOTAL	6,79 - 7,79	4,2 - 5,2	11,09 - 13,09	1,5	1,6	3,1	3,8	9,6 - 9,7			27,69 - 29,79

\* information non collectée.

Hypothèse TDRL pour 2005 : 4,6 milliards. Hypothèse TDRL pour 2006 : entre 11 et 12 milliards.

Rappel règles d'affectation de la TDRL : 3 % ANICT ; 5 % régions ; 10 % cercles ; et 82 % communes.

La participation des communes aux investissements se situe entre 15 et 20 % des DT FICT mobilisés.

## 4.2 Les transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales

### 4.2.1 Un transfert partiel et limité durant la période 2000-2006

Le principe du transfert de compétences et de ressources de l'État aux collectivités territoriales est inscrit dans les lois et les textes constitutifs de la décentralisation. Trois points ressortent néanmoins de l'analyse de la période 2000–2006 : *i)* les collectivités ont manifesté leurs nouvelles prérogatives dans les domaines de compétences transférés à l'occasion de la réalisation d'investissements nouveaux ; *ii)* peu de transferts effectifs ont été réalisés à partir de l'existant ; et *iii)* le chantier du transfert de l'existant n'a été lancé de fait qu'en cours de période. Trois décrets (313, 314, 315) ont en effet été adoptés en 2002, qui fixent le cadre des transferts dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de l'hydraulique. Par ailleurs, la commission interministérielle chargée du pilotage de ces transferts n'a été mise en place qu'en mars 2005. En outre, l'installation d'instances ayant la charge d'instruire techniquement et financièrement ce dossier au niveau des trois ministères et des régions s'est faite progressivement. Enfin, les travaux et études visant à définir les modalités opérationnelles de ces transferts ont été réalisés entre 2005 et 2007.

### 4.2.2 Réflexions et enseignements

Les transferts ont concerné trois secteurs et quelques régions.

Ces expériences limitées de transfert ont eu le mérite de montrer la complexité de la problématique et la nécessité de traiter et de régler *a priori* différents aspects :

- *juridiques*, par rapport au statut actuel et futur de propriété de ces différents ouvrages (infrastructures et équipements). Il faudra réfléchir sur l'ingénierie à proposer : documents de base, type d'acte pour le transfert, gestion patrimoniale à mettre en place ;
- *statutaires*, pour le « transfert du personnel » dont l'activité est liée aux équipements. En première approximation (étude de 2007), cela concernerait 36 700 personnes dans le secteur de l'éducation (premier et second cycle et enseignement technique) ; 4 900 personnes pour la santé (CSCOM et CSREF) ; et 132 personnes pour l'hydraulique. Deux points restent à expliciter : *i)* la création d'un statut de personnel de collectivité territoriale ; et *ii)* le passage entre le statut de la fonction publique,

Tableau 17. Transferts de compétences

Secteur	Domaine	Nb. d'ouvrages	Régions
Santé	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Centres de santé communautaires (CSCOM), maternités et dispensaires pour les communes</li> <li>- Centres de santé de référence (CSREF) pour les cercles</li> </ul>	217	District de Bamako, Sikasso, Ségou, Mopti, Tombouctou
Éducation	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Écoles 1er cycle pour les communes</li> <li>- Écoles 2e cycle pour les cercles</li> <li>- Lycées, IFM-enseignement technique et secondaire pour les régions</li> </ul>	393	Sikasso, Ségou, Mopti, Tombouctou
Hydraulique	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adduction d'eau sommaire, pompes, puits et forages</li> </ul>	827	Kayes, Koulikoro, Sikasso, Ségou, Mopti, Tombouctou Gao, Kidal, district de Bamako

auquel se trouve rattaché actuellement ce personnel, et ce nouveau statut ;

- *budgetaires et financiers* : *i)* comment transférer effectivement les programmes sectoriels aux collectivités territoriales (PISE, PRODESS<sup>1</sup>, PNIR<sup>2</sup>...) en termes de ressources et de planification/programmation ? *ii)* comment faire en sorte que les collectivités puissent assumer le coût des compétences transférées (personnel et autres) ? Le transfert des ressources de ces programmes sectoriels (financement projet ou aide sectorielle) se fera à travers le dispositif ANICT. En revanche, les principes et modalités pratiques pour la répartition des responsabilités en termes de planification, programmation... entre collectivités, services déconcentrés et concentrés sectoriels restent à formuler et à expérimenter. Quant aux coûts, il va d'abord falloir les estimer, de manière exhaustive ou forfaitaire et introduire des modalités opératoires budgétaires qui garantissent effectivement les transferts de ressources (deux options seraient envisageables : à travers les dotations générales de décentralisation ou à travers des dotations affectées) ;
- *techniques et institutionnelles* : *i)* capacité des collectivités à gérer et maîtriser ces transferts puis à assurer leur gestion et valorisation ; *ii)* nouvelle répartition des responsabilités et des fonctions à prévoir entre les collectivités, les services de l'État (déconcentrés ou centraux), les structures privées (associatives ou non) pour minimiser les risques au cours de cette période de transition ; et *iii)* réhabilitation des infrastructures : faut-il le faire avant ou après le transfert (notamment pour le secteur hydraulique) et avec quelles ressources ?

#### 4.2.3 Conclusions

Pour mener à bien la décentralisation, c'est-à-dire faire en sorte que les collectivités récupèrent pleinement les compétences prévues, la question des transferts constitue un dossier prioritaire pour la prochaine étape.

Circonscrire cette difficulté aux secteurs de l'éducation, de la santé et de l'hydraulique est une stratégie sage et pragmatique. En effet, compte tenu de l'ampleur des tâches et des arbitrages à opérer, une période de huit à 10 ans semble nécessaire (et incontournable) pour mener à bien ce chantier.

Deux préalables devront être réunis dans les meilleurs délais :

- la question statutaire du personnel touché par ces transferts : près de 50 000 personnes devront « quitter » la fonction publique pour exercer leurs activités dans un nouveau cadre, celui des « collectivités territoriales » ;
- les modalités de financement des réhabilitations des infrastructures transférées et les coûts de gestion par les collectivités. Cela implique *i)* la mobilisation effective des ressources sectorielles destinées aux investissements *via* l'ANICT/FICT ; et *ii)* la mobilisation de financements complémentaires à partir des ressources propres des communes (notamment à partir des nouvelles ressources prévisibles) et/ou des dotations budgétaires de l'État dans le cadre d'un arbitrage au niveau du budget global.

Il faut donc que les travaux et études initiées depuis 2004 sur ces deux domaines soient finalisés et conduisent au plus vite à la mise en place de mécanismes opératoires.

Compte tenu du fait que ces transferts constitueront un saut qualitatif et quantitatif d'activités pour les communes, des changements institutionnels et les mesures d'accompagnement sont à prévoir dans trois domaines : *i)* le renforcement de leurs compétences et de leurs capacités de maîtrise d'ouvrage ; *ii)* la garantie de services d'appui/de conseil ; et *iii)* la redéfinition et le repositionnement des services de l'État.

1 Programme de développement sanitaire et social.

2 Programme national d'investissement rural.

### 4.3 Évolution du cadre de pilotage et de gestion de la mise en œuvre de la décentralisation entre 2000 et 2007

#### 4.3.1 La décentralisation, un dossier prioritaire et spécifique entre 2000 et 2005

Durant cette période, la décentralisation a été considérée comme un dossier politique prioritaire, piloté par des instances bien individualisées et relativement autonomes par rapport aux instances de planification et de programmation de l'État :

- la maîtrise d'ouvrage est assurée par le MATCL, avec la DNCT comme maître d'ouvrage délégué ;
- les mécanismes et modalités de financement sont peu intégrés aux mécanismes budgétaires (sauf au niveau de la gestion des communes) et très liés aux financements extérieurs ;
- les objectifs sont définis à partir des enjeux de la décentralisation et non d'objectifs globaux fixés par ailleurs (stratégie de lutte contre la pauvreté...) ;
- les approches projets servent à la mise en place des dispositifs d'appui et d'intermédiation aussi bien au niveau central que décentralisé ;
- des structures représentatives des collectivités (AMM, ACCR, HCC) chargées d'animer les débats au niveau des différentes instances politiques sont mises en place.

Ces choix se sont traduits par :

- une faible implication des services de l'État dans le pilotage du dispositif, le suivi et le contrôle du déroulement ;
- la création d'une dynamique privée (prestataires de services et entreprises) entrant en concurrence et/ou en compétition avec les services de l'État ;
- une relation collectivités/services déconcentrés de l'État relativement équilibrée, traduisant un rapport de force plutôt favorable aux premières.

#### 4.3.2 De nouvelles orientations à partir de 2005/2006

À compter de cette date, le dossier décentralisation est intégré dans une démarche globale visant le développement

institutionnel de l'État et ayant pour finalité l'amélioration de la gouvernance. Cette démarche poursuit cinq objectifs généraux : *i)* réorganisation de l'État central ; *ii)* amélioration des processus, des méthodes et des procédures de gestion des affaires publiques ; *iii)* renforcement de la déconcentration ; *iv)* valorisation et renforcement des ressources humaines ; et *v)* communication avec les usagers.

Ces nouvelles orientations se traduisent par la mise en place d'un nouveau cadre institutionnel pour le pilotage comprenant : *i)* une maîtrise d'ouvrage globale du PDI assurée par le CDI, rattaché au ministère de la Fonction publique ; *ii)* un pilotage interministériel regroupant l'ensemble des ministères ; et *iii)* des maîtrises d'œuvre spécifiques par composante et objectif (dont le MATCL pour la composante « décentralisation du PDI »).

Elles se traduisent aussi par l'introduction d'une approche programme menée au travers du PARAD. Cette approche est fondée sur *i)* une stratégie par objectif et action ; *ii)* un mécanisme de financement mobilisant de l'aide budgétaire à décaissement rapide et de l'aide projet dédiée à des mesures d'accompagnement et d'appui technique ; et *iii)* un système de conditionnalités comprenant des conditions générales (bon déroulement du programme de réforme économique sous la supervision des institutions de Bretton Woods, gestion satisfaisante des finances publiques, mise en œuvre des politiques sectorielles) et des conditions spécifiques liées au déroulement des composantes « déconcentration/décentralisation ». Une batterie de 12 indicateurs répartis en deux catégories permet de suivre le respect de ces conditions spécifiques. La première catégorie porte sur les engagements de l'État : 1) transferts budgétaires aux collectivités locales ; 2) déconcentration budgétaire des ministères ; 3) déconcentration du personnel technique ; 4) mise en service de 31 recettes-perceptions ; 5) information de l'administration ; et 6) délais de passation des marchés publics. La seconde concerne les performances de la décentralisation : 1) villages disposant d'au moins un point d'eau fonctionnel ; 2) taux de consultations prénatales ; 3) scolarisation des filles au premier

cycle de l'enseignement ; 4) qualité de la gouvernance locale ; 5) ressources propres des collectivités par habitant ; et 6) niveau d'assistance à la maîtrise d'ouvrage des collectivités.

Ces nouvelles options ont eu trois effets immédiats :

- les instances centrales de l'État se retrouvent totalement impliquées dans la politique de décentralisation et en position de maître d'ouvrage ;
- l'approche budgétaire engage « théoriquement » davantage l'État dans le financement de la décentralisation que ce soit pour les investissements ou les dispositifs d'appui ;
- l'autonomie acquise par les collectivités vis-à-vis des services déconcentrés de l'État se trouve fragilisée. Sa reconnaissance et sa pérennité dépendront du pouvoir et des compétences confiés aux services déconcentrés aussi bien en termes techniques qu'administratifs (c'est-à-dire de la volonté politique à garantir cet équilibre ou à le modifier).

#### 4.3.3 Remarques sur ces évolutions institutionnelles

Ces évolutions institutionnelles prennent acte du fait que la phase de mise en place de la décentralisation a atteint ses objectifs et que, désormais, les collectivités locales sont

incontournables dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de l'État. Néanmoins, elles amènent des interrogations et des réflexions autour de trois thèmes :

- Comment éviter « une reprise en main », garantir l'autonomie des collectivités locales et donner plus de poids aux approches fondées sur le dialogue et le partenariat avec les services de l'État au niveau central et déconcentré, notamment *via* les instances représentatives (HCC, AMM et ACCR) ?
- Le mécanisme d'aide budgétaire est-il une garantie à moyen terme du financement des collectivités locales *via* le budget de l'État dans la mesure où la ressource est apportée sur financement extérieur (UE) ?
- Ce dispositif sera-t-il en mesure d'apporter les appuis et conseils dont les collectivités ont besoin pour améliorer leur capacité de maîtrise d'ouvrage et de gestion des affaires communales ?

Ces questions sont au cœur des discussions actuelles. L'évolution des acquis de la première phase de la décentralisation dépendra des réponses apportées dans les deux ans à venir.

## 4.4 Évolution du positionnement des bailleurs par rapport à la décentralisation

### 4.4.1 Un engagement qui remonte aux années 1990

L'implication des bailleurs dans la décentralisation, dans les années 1990, résulte de leur appui aux nouvelles autorités maliennes qui veulent rénover le système politique mais aussi de leur engagement à promouvoir le développement local à partir des structures de base.

Il n'y a pas eu unanimité certes, mais une dynamique largement partagée et fédératrice qui a permis d'accompagner et d'alimenter le projet de décentralisation mûri tout au long des

années 1990 par les autorités maliennes, notamment par la mission de décentralisation.

### 4.4.2 Une dynamique forte dans un cadre peu formalisé entre 2000-2005

Pour le lancement de la décentralisation, un pool de trois (puis cinq) bailleurs de fonds a apporté son appui au lancement de la décentralisation : l'UE, le Fenu et l'AFD avec la coopération française dès 2000, puis la SNV, les GTZ/KfW et le Bureau de coordination de la DDC (Bucu) à partir de 2002. Ces

coopérations techniques et financières ont été mobilisées dans un cadre peu formalisé et peu contraignant. Cela a favorisé la concertation et la recherche de complémentarités entre bailleurs et autorités nationales. Le « folklore » de la concurrence et de la compétition a été préservé, laissant à chaque bailleur des spécificités et des sensibilités thématiques et régionales.

À partir de 2004/2005, les autres bailleurs vont adhérer. Les résultats de la première mandature (2000–2004) se concrétisant par l'installation effective des communes et des instruments d'intermédiation technique et financière, d'autres bailleurs ont été incités à affecter une partie de leur aide à la décentralisation : ainsi en 2005/2006, douze bailleurs ont participé au financement de la décentralisation, toujours dans un cadre peu formalisé (tableau 6). Outre l'opportunisme et un effet de mode, ces options ne résultent pas d'une conviction profonde partagée par tous à propos de la décentralisation mais, globalement, les autorités maliennes ont pu bénéficier d'un appui politique, technique et financier important.

#### 4.4.3 Bilan et repositionnement des bailleurs à partir de 2006

À partir de 2006, les bailleurs vont prendre en compte trois considérations pour se repositionner par rapport au dossier de décentralisation : *i)* les résultats obtenus pendant les deux premières mandatures ; *ii)* la nécessité de revoir le cadre institutionnel de l'appui au processus ; et *iii)* le poids donné à la décentralisation par rapport aux autres priorités affichées par les autorités maliennes.

Les réflexions des bailleurs autour de ces thèmes, partagées avec les autorités, ont conduit à définir les grandes lignes de leur nouvelle stratégie en matière de décentralisation :

- consolider les acquis de la première phase de décentralisation sur les dix prochaines années ;
- adopter un cadre d'intervention plus global « de développement institutionnel et de bonne gouvernance », où la décentralisation est une composante parmi d'autres (au même titre que la déconcentration...) ;
- assurer le financement de la décentralisation *via* l'aide budgétaire en vue de le sécuriser et d'impliquer davantage l'État malien dans ses choix et arbitrages en faveur de la décentralisation ;
- maintenir des appuis thématiques spécifiques (place et rôle des régions dans la centralisation, démocratie participative) ou au niveau de certaines zones d'intervention ;
- coordonner et fédérer les financements extérieurs dans une approche programme, mobilisant prioritairement l'aide budgétaire et l'aide projet sur des points spécifiques.

Cette nouvelle plateforme a amené les bailleurs associés jusqu'ici au chantier de la décentralisation à redéfinir leur position :

- l'UE assume le rôle de chef de file pour mettre en place et piloter l'approche programme/aide budgétaire au travers du PARAD ;
- de nouveaux bailleurs s'associent à l'effort de mobilisation d'aide budgétaire – à l'instar de la Suède pour l'aide à l'éducation (PISE II) et, très partiellement, de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) dans le secteur rural ;
- les bailleurs et partenaires « historiques » prennent des positions différentes : la SNV, le Buco, le Fenu et la GTZ se repositionnent sur des thématiques spécifiques à partir d'une approche projet alors que l'AFD/la coopération française se désengagent.



## 5. Synthèse sur les acquis et résultats de la décentralisation

### 5.1 Acquis et résultats

Les analyses précédentes donnent lieu à des résultats que l'on peut présenter de manière synthétique en distinguant trois niveaux : *i)* les communes ; *ii)* le dispositif d'intermédiation technique et financière ; et *iii)* le cadre institutionnel.

#### 5.1.1 Communes

Implantation effective de 697 communes

- ✓ Deux élections avec renouvellement à 60 % des élus entre la 1<sup>ère</sup> et 2<sup>e</sup> mandatures, soit près de 10 300 élus sur 8 ans.
- ✓ Mise en place des conseils municipaux et des équipes communales.
- ✓ Mise en place du cadre et des procédures budgétaires avec les services décentralisés du ministère des Finances.
- ✓ Apprentissage de la fonction de maîtrise d'ouvrage pour la réalisation des investissements et la gestion des équipements relevant de leur compétence

Mise en place d'une réelle logique budgétaire

- ✓ Budget moyen annuel par commune de 35,6 millions de FCFA (contre 25,6 millions en 2002).
- ✓ Budget moyen par habitant : 3 152 FCFA (contre 2 211 FCFA en 2002).
- ✓ Part du budget consacré au fonctionnement : 39 à 40 % (stable sur la période).
- ✓ Investissement moyen : 21,9 millions de FCFA par commune et 1 890 FCFA par habitant en 2005 (contre 15,3 millions de FCFA et 1 324 FCFA en 2002).
- ✓ PDSEC mis en place au niveau de chaque commune à partir de 2002 : 6 000 projets financés et réalisés sur

la période, soit 50 milliards de FCFA, investis sur 5 ans dont 30 % pour les infrastructures communales ; 35,9 % dans l'éducation ; 10,3 % dans la santé ; 8,1 % dans l'hydraulique ; 12,2 % pour les équipements marchands ; et 3,3 % pour l'environnement.

- ✓ Investissement moyen par commune sur quatre ans : 87,6 millions de FCFA.
- ✓ Augmentation des recettes propres (TDRL, IT...) de 34 % sur la période.
- ✓ Augmentation de la part des recettes communales dans le financement des budgets : 63 à 68 % pour le fonctionnement, 23 à 30 % pour les investissements.
- ✓ Perspectives d'augmentation forte des recettes dans les années à venir : 12 milliards de TDRL en 2006/2007 contre 4,2 milliards en 2005.

Gestion des équipements et infrastructures

- ✓ Nombreuses expériences de gestion et d'exploitation dans le cadre des réalisations PDSEC ou à la suite des transferts réalisés : équipements marchands, centres de santé ou d'enseignement, réseau d'adduction d'eau...

#### 5.1.2 Dispositifs d'intermédiation technique et financière

Pour le dispositif technique

- ✓ Bons résultats du réseau d'appui/conseil CCN-CSR-CCC mis en place au démarrage des communes. Rôle déterminant dans cette phase de lancement.
- ✓ Mobilisation et promotion d'expertise et de compétences au travers des BE et des consultants contractés dans le cadre du dispositif technique.

- ✓ Manque de perspective institutionnelle de ce dispositif.

#### Pour le dispositif financier

- ✓ Mise en place d'un outil financier (FICT/ANICT) dès le démarrage à partir de principes de pérennité et d'autonomie financière.
- ✓ Efficacité financière de l'ANICT en termes de ressources/emplois : mise à disposition régulière de la ressource dans le cadre d'un cycle annuel.
- ✓ Coût annuel de cette intermédiation technique et financière : de l'ordre de 3,9 milliards de FCFA (dont 1,240 milliard pour le dispositif technique et 2,664 milliards pour le dispositif financier – soit un ratio de 23,1 % pour le premier, de 12,4 % pour le second et de 18,2 % pour les deux pris ensemble.

#### 5.1.3 Environnement institutionnel

- ✓ Financement global de 28 à 30 milliards de FCFA par an assuré à hauteur de 41-43 % par les communes, 45-48 % sur financement extérieur et 10-11 % sur budgets de l'État (BG et BSI).

- ✓ Mise en place d'instances représentatives des collectivités territoriales qui restent dans une phase d'apprentissage, de tâtonnement et pèsent peu dans les débats et arbitrages politiques.
- ✓ Transferts de compétences entre l'État et les collectivités effectifs pour les nouveaux investissements PDSEC et limités par rapport aux équipements préexistants (1 437 transferts sur la période). Pas de politique de contrepartie claire en termes de réhabilitation, de prise en charge des coûts de fonctionnement, de maintenance...
- ✓ Stratégie de mise en place et pilotage : jusqu'en 2005, la décentralisation est traitée comme une priorité politique de l'État malien, confiée au MATCL avec l'appui d'un pool de bailleurs de fonds. À partir de 2006, changement de cadre : la décentralisation devient une composante d'une politique globale de développement institutionnel combinant réforme de l'État et consolidation des collectivités territoriales. La maîtrise d'ouvrage de la décentralisation est transférée au CDI, avec délégation de la maîtrise d'ouvrage au ministère de la fonction publique en concertation avec une instance interministérielle.

## 5.2. Essai d'évaluation ex post de la période 2000-2006

La décentralisation n'étant pas un projet, il ne peut être question de lui appliquer une grille d'évaluation classique. Néanmoins, il est intéressant d'essayer de formuler à ce niveau de synthèse des « appréciations » par rapport aux critères habituels de cohérence/pertinence, d'efficacité, d'efficience, d'impacts et de durabilité/viabilité.

### 5.2.1 Cohérence et pertinence

Trois éléments positifs caractérisent cette phase de la décentralisation : *i)* une volonté politique claire et forte de l'État ; *ii)* une adhésion et un appui actif d'un pool de bailleurs qui a su fédérer l'aide extérieure dans un cadre informel mais

productif tant en termes de réflexion que d'action ; et *iii)* une forte mobilisation de la part des élus comme des prestataires de services, avec une mention particulière pour le personnel des dispositifs CCN-CSR, CCC et ANICT.

La démarche suscite néanmoins des interrogations en termes de pertinence :

- le choix d'une approche globale et intégrale pour mettre en place trois niveaux de décentralisation. Aujourd'hui, ce choix interpelle et se révèle difficile à traiter – alors qu'une approche progressive, par étape, n'aurait pas créé ce type de situation ;

- la légitimité et la reconnaissance de ces collectivités par rapport à l'administration prise dans son ensemble (niveaux central et déconcentré) : les tensions, la concurrence et les conflits suscités par la mise en place des collectivités devront trouver une solution dans le futur ;
- la faible implication de l'État en termes de financement (mobilisation de financements extérieurs) : même s'il se comprend, ce choix de politique interroge quant à la volonté réelle de donner une place à part entière à la décentralisation dans les affaires de l'État.

### 5.2.2 Efficacité

Pour les communes, l'efficacité est là : mise en place, élections, mécanisme de financement, PDSEC et procédures budgétaires. Il n'en va pas de même pour les cercles et les régions, puisque ni les uns ni les autres n'ont réellement pris leur place dans l'espace de la décentralisation en 2006. En outre, des questions « existentielles » se posent à leur sujet (notamment pour les cercles).

Les analyses sur les acquis et le fonctionnement montrent qu'il reste beaucoup à faire pour consolider et confirmer la place des communes et des autres collectivités. Il ne s'agit cependant pas véritablement d'un manque d'efficacité de la politique et des moyens mais plutôt de la nécessité d'adopter des objectifs opérationnels de consolidation à moyen terme.

### 5.2.3 Efficience

Ce type d'appréciation n'est pas facile à formuler. Quelques éléments de réflexion peuvent néanmoins être proposés :

- les facteurs ayant limité cette efficience sont identifiables :
  - i)* l'approche projet, qui n'est pas l'outil idéal pour accompagner une politique de cette envergure ;
  - ii)* le faible degré de mobilisation et d'adhésion des administrations dans le processus ; et
  - iii)* la non-préparation technique des différents programmes d'accompagnement ;
- en contrepartie, les résultats sont indéniables même s'ils demandent à être confirmés et consolidés.

Globalement, l'efficience de cette phase de mise en place paraît assez satisfaisante. Rappelons que cela résulte de la convergence entre une forte mobilisation des acteurs concernés et une volonté politique affirmée.

Les analyses ont permis d'identifier et de préciser comment et par quels dispositifs cette efficience globale pourrait être améliorée ces prochaines années : *i)* maintien et pérennisation du dispositif d'intermédiation technique ; *ii)* meilleure maîtrise du cycle PDSEC, tant en termes techniques que financiers ; *iii)* amélioration du fonctionnement du couple « communes-services déconcentrés du ministère des Finances » ; et *iv)* élargissement et approfondissement des compétences des communes en termes de gestion et de maîtrise d'ouvrage. Ces améliorations devront être impérativement intégrées dans les objectifs opérationnels de la prochaine période de consolidation.

### 5.2.4 Impacts

En termes d'impacts, la question est clairement posée, pour le Mali comme ailleurs : il s'agit de savoir quelle est la contribution de la décentralisation :

- à la lutte contre la pauvreté et aux OMD ;
- au développement local et à la croissance, qu'elle soit de source rurale ou urbaine ;
- au renforcement de la démocratie locale ;
- à l'amélioration du fonctionnement institutionnel du pays et de la mise en œuvre des politiques de l'État.

Le recul est insuffisant pour apporter des éléments de réponse à ces questions – d'autant que les travaux spécifiques sur ces thématiques restent rares. Seules les analyses des projets de développement local ont abordé ces points, sans toutefois les traiter de façon systématique et exploitable.

Pour l'instant, au Mali comme ailleurs, les débats sur l'impact de la décentralisation restent superficiels et peu enrichissants, visant surtout à justifier des positions institutionnelles. Une

réflexion globale serait pourtant intéressante. Elle exigerait *i)* une vision partagée entre autorités publiques et principaux partenaires ; *ii)* la formulation de méthodes de travail spécifiques ; et *iii)* des moyens importants.

#### 5.2.5 Durabilité/viabilité

La décentralisation est un acquis politique et social « irréversible », même si bien des points restent à construire et à consolider. De ce fait, l'enjeu ne réside plus tant au niveau

de la durabilité que de la viabilité. Avant toute chose, celle-ci passe par un environnement institutionnel et financier « durable » le plus efficace possible, ce qui implique *i)* de confirmer les principes et les modalités de financement de l'ensemble de la décentralisation ; *ii)* de procéder effectivement aux transferts de compétences ; *iii)* de maintenir l'autonomie des collectivités vis-à-vis de l'État ; et *iv)* de pérenniser les deux instruments d'intermédiation que sont le FNACT/ANICT et le futur dispositif d'appui technique.

### 5.3 Questionnements et interrogations

#### 5.3.1 Par rapport aux communes

- Les capacités (difficultés) des instances locales élues à associer les différentes composantes de la société civile à la gestion des affaires communales.
- La rigueur de l'administration des communes par le biais des instances élues, des différentes commissions et du personnel communal.
- L'amélioration des procédures PDSEC, en termes de planification et de financement.
- La consolidation de la fonction de maîtrise d'ouvrage dans la réalisation des investissements.
- La mise en place de structures et de modalités de gestion déléguée des équipements réalisés dans le cadre des PDSEC au profit de structures communautaires, associatives ou privées en vue de valoriser au mieux ces investissements dans les secteurs sociaux ou marchands.
- La diversité des situations communales, qui exige des dynamiques différenciées à imaginer pour en tenir compte dans le futur, soit par communes, soit par instrument.

#### 5.3.2 Par rapport aux collectivités de cercle et de région

- Une réflexion institutionnelle est à mener pour savoir s'il faut maintenir l'option politique initiale de trois niveaux de

- décentralisation ou s'il faut la revoir. Dans les deux cas, le niveau région semble un acquis. Il faut donc travailler dès maintenant sur ce niveau pour voir *i)* comment il peut exercer ses compétences avec quels moyens et quels mécanismes de financement ; et *ii)* comment il doit s'articuler avec l'« économie communale en place ».
- Un chantier similaire à celui de la mise en place des communes entre 2000 et 2006 est à prévoir avec les neuf régions.

#### 5.3.3 Par rapport au dispositif d'intermédiation technique et financière

**Pour l'intermédiation technique**, une perspective opérationnelle doit être donnée au réseau d'appui/conseil constitué par l'ensemble CCN-CSR-CCC. Les discussions sur ce dossier sont en cours depuis trois ans. L'option à retenir doit garantir un système pérenne et durable ; elle apportera également des réponses aux questions sous-jacentes et récurrentes qui expliquent pour beaucoup la difficulté de trancher sur ce dossier :

- Les appuis/conseils doivent-ils (peuvent-ils) être apportés par des services de l'État, déconcentrés ou non ?
- Les communes doivent-elles assurer la maîtrise d'ouvrage de ces services ?

- Le financement de ces services est-il du ressort de l'État ou peut-il être pris en charge par les communes sur leur budget ?
- Quel dispositif prévoir pour anticiper l'évolution des demandes des communes dans le temps et en fonction de la diversité de leur situation ?

**Pour l'intermédiation financière**, deux dossiers semblent prioritaires :

- le FICT : *i)* améliorer le suivi de la réalisation des investissements communaux en introduisant une dynamique d'amélioration dans l'ensemble du processus de planification/réalisation/contrôle et suivi des PDSEC ; et *ii)* mieux maîtriser la ressource globale et sectorielle proposée aux communes ;
- le nouveau cadre mis en place en juin 2007 : il revient à l'ANICT de proposer et d'introduire les nouveaux mécanismes et procédures correspondant à ses nouvelles attributions dans les domaines de l'appui technique, de l'appui au fonctionnement des communes et des nouvelles pratiques d'intercollectivité.

#### 5.3.4 Par rapport au cadre de gestion budgétaire

- La mise en place du cadre budgétaire a constitué un véritable défi : *i)* pour les élus, se concrétisant par une acquisition et une maîtrise « minimale » des connaissances et des procédures de comptabilité publique, avec un personnel peu présent et mal préparé ; et *ii)* pour les services déconcentrés de l'État, entraînant une surcharge de travail et nécessitant l'adoption d'une nouvelle approche qui reste à consolider.
- Le renouvellement des élus lors de la seconde mandature, la lenteur dans l'installation du personnel communal technique et les faibles moyens accordés aux services déconcentrés chargés de mettre en œuvre ce nouveau type de gestion font partie des problèmes rencontrés.

Ce diagnostic milite pour que ce dossier de la gestion budgétaire fasse l'objet d'un maximum d'efforts dans les prochaines années. Une interrogation demeure : faut-il le

traiter dans une logique sectorielle ou ne serait-il pas plus pertinent de le traiter à travers une approche projet ?

#### 5.3.5 Par rapport aux questions institutionnelles et de politique générale

- Le premier enjeu est d'ordre général : comment maintenir l'équilibre entre les services de l'État et les collectivités territoriales afin de garantir leur autonomie et leur responsabilisation tout en permettant : *i)* à l'administration de jouer un rôle de tutelle actif et sécurisant ; et *ii)* de favoriser les coopérations et les synergies avec les services techniques. Tout au long de la période 2000–2006, les relations ont souvent été marquées par des tensions ou des marques de défiance. Cet équilibre est un enjeu majeur de la période de consolidation des dix prochaines années.
- Le rôle et de la légitimité des instances représentatives des collectivités (AMM, ACCR et HCC notamment) vis-à-vis des politiques de l'État en matière de décentralisation. Ces institutions ont un important travail à faire pour acquérir les compétences et les références de base ; elles doivent asseoir ce travail sur un débat avec les collectivités à propos de leurs responsabilités, de leurs difficultés, etc.
- Le financement global de la décentralisation. Plusieurs questions se posent : *i)* à partir de l'évolution des budgets communaux (notamment des ressources propres), quels coûts de la décentralisation devraient pouvoir être pris en charge par les communes ? *ii)* comment différencier les mécanismes de financement selon les différents types de communes et les différentes ressources disponibles ? *iii)* comment l'État peut-il orienter et sécuriser les ressources FICT réservées aux investissements communaux ? Peut-il ou doit-il introduire une alternative aux financements extérieurs, qui assure 75 à 80 % du FICT ? Avec quel mécanisme ?
- Le transfert effectif des équipements, des moyens et des compétences pour la santé, l'éducation et l'hydraulique. Il requiert : *i)* de la volonté pour que les ministères techniques concernés se mettent dans une réelle perspective de transfert ; *ii)* de la méthode avec des dispositions juridiques, financières et budgétaires bien établies ; *iii)* des moyens pour maîtriser ces transferts (notamment sous forme de

dotations budgétaires pour le personnel) ; et *iv*) donner le temps aux collectivités d'absorber ces nouvelles responsabilités.

- L'efficacité et la pertinence du nouveau cadre de pilotage et de suivi de la décentralisation : permettra-t-il de mener à bien la phase de consolidation ?

## 5.4 Enseignements pour l'État et les bailleurs de fonds

---

### 5.4.1 Un diagnostic sur les acquis à reconfirmer

---

La phase de mise en place de la décentralisation est-elle terminée ? Le discours et les analyses actuelles de l'État et des PTF laissent supposer que c'est effectivement le cas et que ce dossier est entré dans sa phase de consolidation. Pourtant, l'ensemble des analyses de cette capitalisation convergent pour indiquer qu'il n'en est rien. Sans les reprendre exhaustivement, quelques points peuvent être rappelés à ce niveau de conclusion :

- un chantier d'une telle ampleur ne peut être « réglé » en six ans ;
- certains principes initiaux de la décentralisation sont à revoir ;
- divers chantiers sont à engager pour consolider les acquis de la première étape ;
- les transferts de compétence n'en sont qu'à leurs débuts, etc.

### 5.4.2 Adéquation des nouveaux outils de pilotage et de suivi par rapport aux prochains défis et enjeux

---

Le nouveau cadre de pilotage est fondé sur une approche globale de développement institutionnel de l'État associant symétriquement décentralisation et déconcentration des services de l'État. Les instruments de mise en œuvre sont ceux d'une approche sectorielle, fondée sur un pilotage par objectifs, avec des indicateurs de moyens et de réalisation et un financement de nature budgétaire, *via* des décaissements rapides par tranche annuelle.

Deux questions sont incontournables et méritent débat :

- compte tenu des tensions et des conflits inévitables et normaux entre les services de l'État et les collectivités, la consolidation et l'approfondissement de la décentralisation peuvent-ils être menés « sereinement et efficacement » dans un tel cadre ? Ne faut-il pas garantir aux collectivités un cadre opérationnel plus autonome et plus déconnecté des enjeux concernant directement les services de l'État (sachant que le cadre de la première phase assurait mieux cette distinction) ?
- les chantiers à engager pour consolider les acquis et poursuivre la mise en place de la décentralisation demandent des actions suivies, très ciblées. Celles-ci ne seraient-elles pas mieux prises en charge dans le cadre d'une approche projet ? Les conclusions de la capitalisation vont plutôt dans ce sens. Si tel devait être le cas, il y aurait lieu de rechercher un cadre institutionnel mieux équilibré, mobilisant de façon plus sélective aide budgétaire sectorielle et aide projet.

### 5.4.3 Quelle place accorder à la décentralisation dans les stratégies de l'État et des bailleurs ?

---

Les orientations fournies par les uns et les autres sur la « banalisation » désormais possible de la décentralisation sont étonnantes, compte tenu des questionnements relativement partagés ressortant de cette capitalisation.

Un nouvel élément plaide pour une reconsidération de la décentralisation dans les stratégies des uns et des autres : le rôle et les responsabilités que vont assumer les collectivités

territoriales dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'hydraulique à la suite des décisions d'opérer effectivement les transferts de compétences dans ces trois secteurs. Par rapport à ce nouveau contexte, ni l'État, ni les bailleurs intervenant dans ces secteurs ne peuvent sous-estimer la décentralisation. Celle-ci devient une pièce centrale et incontournable des nouvelles stratégies et approches sectorielles, qui conditionne leur fiabilité.

Toutes ces considérations institutionnelles plaident pour une révision par les bailleurs de leur stratégie de décentralisation. Cette révision paraît inévitable du fait de la mise en place des politiques sectorielles et de son importance dans leur stratégie globale. Les bailleurs devront donc trouver des modalités nouvelles d'appui et de consolidation, dans le cadre d'un dialogue exigeant et renouvelé avec les autorités maliennes.



## **ANNEXES**

- Annexe 1.** Analyse comparative des comptes d'un échantillon de communes pour les années 2002 et 2005
- Annexe 2.** Synthèse des entretiens réalisés auprès de partenaires techniques et financiers sur les acquis et les perspectives de la décentralisation au Mali

## Annexe 1. Analyse comparative des comptes d'un échantillon de communes pour les années 2002 et 2005

### 1. Source des données

L'analyse des comptes administratifs<sup>3</sup> des communes maliennes est effectuée à partir des données fournies par la base OISE mise en place et gérée par la CCN dans le cadre de la mise en œuvre du dispositif national d'appui technique. Cette base a le mérite d'exister. Elle est à l'heure actuelle la seule source automatisée de production de données sur les collectivités territoriales maliennes, installée à différents niveaux (cercle, régional et national) et régulièrement mise à jour (trimestriellement). Elle constitue sans conteste l'un des acquis majeurs du dispositif technique. Cependant, elle n'est pas exempte de critique. Les données qu'elle contient sont incomplètes et imparfaites pour plusieurs raisons :

- les informations ne sont pas enregistrées pour toutes les communes ;
- les informations collectées sur les collectivités territoriales ne sont pas systématiquement triangulées avant d'être stockées dans la base ;

→ la CCN chargée de la gestion de la base, n'est pas un institut statistique.

Cette situation explique qu'il n'a pas été possible de procéder à l'analyse sur l'ensemble des communes du Mali, mais seulement sur un échantillon de communes pour lesquelles on dispose de données en 2002 comme en 2005.

Suivant les variables analysées, la taille de l'échantillon change, parce que les mêmes informations ne sont pas toujours disponibles dans la base sur l'ensemble des communes de départ.

Par ailleurs, la base OISE ne contient pas d'informations sur le district de Bamako ni sur les six communes qui la composent (commune 1 à 6).

### 2. L'échantillonnage suivant les variables analysées

L'analyse porte sur les variables suivantes :

- les recettes/dépenses de fonctionnement et d'investissement des communes en 2002 et 2005 selon la taille des communes ;
- la TDRL en 2002 et 2005 selon la taille des communes ;
- les autres taxes et impôts locaux en 2002 et 2005 selon la taille des communes ;
- les dotations de fonctionnement de l'État en 2002 et 2005 selon la taille des communes ;
- les subventions d'investissement<sup>4</sup> accordées aux communes en 2002 et 2005 selon la taille des communes ;
- les charges de personnel sur le budget des communes en 2002 et 2005 selon la taille des communes ;

→ les montants des prélèvements obligatoires<sup>5</sup> effectués sur les budgets de fonctionnement des communes en 2002 et 2005 selon la taille des communes.

3 Acte instituant l'arrêté des comptes annuels de la commune. Sa structure est identique à celle du budget dont il présente les résultats d'exécution, tant en dépenses qu'en recettes. Établi par le maire (ordonnateur), adopté par le conseil communal (le maire ne doit pas prendre part au vote), il doit être approuvé par l'autorité de tutelle. Son résultat doit correspondre à celui du compte de gestion établi par le percepteur.

4 Partie des recettes d'investissements octroyée aux communes par l'État et les partenaires techniques et financiers, le plus souvent sous forme de droits de tirage gérés par l'ANICT.

5 Procédure comptable qui permet de transférer un excédent de ressources de la partie de fonctionnement à la partie d'investissement du budget communal. On parle également d'« autofinancement brut local ».

Le tableau A1 donne la taille des échantillons en fonction des variables citées.

**Tableau A1. Taille des échantillons suivant les variables**

Classe de population	Nombre de communes	CA en 2002 et 2005		TDRL en 2002 et 2005		Autres taxes et impôts en 2002 et 2005		Charges de personnel en 2002 et 2005		Montant des prélèvements en 2002 et 2005		Subventions d'investissement en 2002 et 2005		Dotations de fonctionnement en 2002 et 2005	
		Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
<5 000	115	59	75	82	60	18	41	55							
5 000 à 10 000	25	135	190	204	133	45	76	126							
10 000 à 15 000	154	85	118	131	87	25	47	81							
15 000 à 20 000	78	48	66	68	47	15	29	45							
20 000 à 25 000	42	19	35	34	21	4	9	20							
>25 000	58	23	45	47	25	8	15	21							
<b>TOTAL</b>	<b>697</b>	<b>369</b>	<b>53</b>	<b>529</b>	<b>76</b>	<b>566</b>	<b>81</b>	<b>373</b>	<b>54</b>	<b>115</b>	<b>16</b>	<b>217</b>	<b>31</b>	<b>348</b>	<b>50</b>

### 3 Recettes et dépenses des communes de l'échantillon en 2002 et 2005

#### 3.1 Les recettes

Les données sur les recettes portent sur un échantillon de 369 communes, représentant 53 % du total national et une population totale de 4 275 088 habitants. Dans 71 % des cas, ces communes ont moins de 20 000 habitants. Les tableaux A2, A3, A4 et A5 donnent un aperçu des données pour 2002 et 2005.

Sur l'ensemble du pays, on constate :

- une augmentation notable (23 %) des recettes des communes, qui passent ainsi de 10 234 402 329 FCFA en 2002 à 13 237 925 632 FCFA en 2005. Ce taux serait beaucoup plus important en l'absence de la situation particulière de la région de Tombouctou, où les recettes baissent pratiquement de moitié dans la période considérée ;
- un taux de croissance spectaculaire dans les régions de Ségou (51 %), Mopti (47 %), Gao (67 %) et Kidal (83 %), de 260 630 485 FCFA au cours de la période considérée dans cette dernière région ;

- 65 % des recettes de 2005 (soit 8 391 323 046 FCFA) ont été réalisées par les communes de plus de 10 000 habitants ;
- l'augmentation des recettes des communes entre 2002 et 2005 s'est traduite par un accroissement de 30 % des dépenses d'investissement.

#### 3.2 Les dépenses

Si les dépenses des communes ont augmenté de 34 %, proportionnellement aux recettes, il apparaît que le ratio entre fonctionnement et investissements reste pratiquement inchangé pendant la période considérée : de respectivement 39 et 60 % en 2002, contre 38 et 62 % en 2005. Toutefois, les prélèvements obligatoires effectués sur les budgets de fonctionnement ont augmenté de 11 %.

Le montant moyen investi par habitant en 2005 est de 1 890 FCFA. S'agissant du fonctionnement, le coût de fonctionnement moyen d'une commune est de 13 629 917 FCFA<sup>6</sup>.

6 Le mode de sortie des données avec des échantillons de taille différente ne permet pas de savoir dans quelle proportion les taxes/impôts et les subventions/dotations de l'État ont contribué à l'accroissement des recettes.

Tableau A2. Situation des comptes communaux en 2002 (en FCFA)

Régions	Recettes de fonctionnement	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Recettes d'investissement	Recettes totales	Dépenses totales	Population des classes
Kayes	943 791 974	899 911 357	1 092 637 011	1 017 754 120	1 961 546 094	1 992 548 368	505 024
Koulikoro	341 925 976	346 874 579	328 050 208	459 983 570	801 909 546	674 924 787	484 487
Sikasso	824 914 017	752 916 013	1 876 794 420	1 960 307 848	2 785 221 865	2 629 710 433	814 695
Ségou	646 365 874	658 570 282	460 548 120	527 867 123	1 174 232 997	1 119 118 402	788 869
Mopti	569 961 923	596 899 331	720 785 355	763 770 131	1 333 732 054	1 317 684 686	975 417
Tombouctou	337 712 131	327 897 692	1 037 447 466	1 481 028 556	1 818 740 687	1 365 345 158	441 800
Gao	190 376 058	186 371 855	114 334 926	114 334 926	304 710 984	300 706 781	262 251
Kidal	22 257 512	21 615 702	32 050 590	32 050 590	54 308 102	53 666 292	2 545
<b>Total</b>	<b>3 877 305 465</b>	<b>3 791 056 811</b>	<b>5 662 648 096</b>	<b>6 357 096 864</b>	<b>10 234 402 329</b>	<b>9 453 704 907</b>	<b>4 275 088</b>

Tableau A3. Situation des comptes communaux en 2005 (en FCFA)

Régions	Recettes de fonctionnement	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Recettes d'investissement	Recettes totales	Dépenses totales	Population des classes
Kayes	1 223 357 001	1 209 026 086	938 532 222	938 532 222	2 161 889 223	2 147 558 308	505 024
Koulikoro	631 225 986	675 528 576	544 092 896	544 092 896	1 175 318 882	1 219 621 472	484 487
Sikasso	807 150 424	930 368 132	1 668 449 160	1 668 449 160	2 475 599 584	2 598 817 292	814 695
Ségou	883 081 987	846 289 015	1 537 424 394	1 537 424 394	2 420 506 381	2 383 713 409	788 869
Mopti	908 046 788	698 524 000	1 620 273 540	1 620 273 540	2 528 320 328	2 318 797 540	975 417
Tombouctou	428 226 101	387 698 986	796 149 989	796 149 989	1 224 376 090	1 183 848 975	441 800
Gao	266 866 778	259 457 472	670 109 779	670 109 779	936 976 557	929 567 251	262 251
Kidal	45 458 526	22 547 267	307 733 375	269 480 061	314 938 587	330 280 642	2 545
<b>Total</b>	<b>5 193 413 591</b>	<b>5 029 439 534</b>	<b>8 082 765 355</b>	<b>8 044 512 041</b>	<b>13 237 925 632</b>	<b>13 112 204 889</b>	<b>4 275 088</b>

Tableau A4. Situation des comptes communaux en 2002 par taille de communes (en FCFA)

Classe de population	Nombre de communes	Communes avec données complètes	Recettes de fonctionnement	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Recettes d'investissement	Recettes totales	Dépenses totales	Population des classes
<5 000	115	59	248 989 275	251 169 298	887 181 834	1 005 709 052	1 254 698 327	1 138 351 132	206 515
5 000 à 10 000	250	135	877 473 821	876 384 404	2 067 097 592	2 357 931 267	3 235 405 088	2 943 481 996	970 108
10 000 à 15 000	154	85	795 770 848	771 017 970	1 000 431 464	1 108 175 013	1 903 945 861	1 771 449 434	1 039 685
15 000 à 20 000	78	48	806 178 671	738 369 952	836 278 416	896 651 506	1 702 830 177	1 574 648 368	824 826
20 000 à 25 000	42	19	236 525 694	209 151 151	189 474 533	172 261 218	408 786 912	398 625 684	414 323
>25 000	58	23	912 367 156	944 964 036	682 184 257	816 368 808	1 728 735 964	1 627 148 293	819 631
	697	369	3 877 305 465	3 791 056 811	5 662 648 096	6 357 096 864	10 234 402 329	9 453 704 907	4 275 088

Tableau A5. Situation des comptes communaux en 2005 par taille de communes (en FCFA)

Classe de population	Nombre de communes	Communes avec données complètes	Recettes de fonctionnement	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Recettes d'investissement	Recettes totales	Dépenses totales	Population des classes
<5 000	115	59	329 763 161	310 295 890	810 907 842	791 781 185	1 121 544 346	1 121 203 732	206 515
5 000 à 10 000	250	135	1 110 986 551	1 116 584 007	2 483 094 104	2 463 967 447	3 574 953 998	3 599 678 111	970 108
10 000 à 15 000	154	85	1 017 045 626	949 269 381	1 703 417 869	1 703 417 869	2 720 463 495	2 652 687 250	1 039 685
15 000 à 20 000	78	48	1 038 215 557	1 066 948 121	1 527 905 116	1 527 905 116	2 566 120 673	2 594 853 237	824 826
20 000 à 25 000	42	19	463 379 640	374 899 679	550 624 324	550 624 324	1 014 003 964	925 524 003	414 323
>25 000	58	23	1 234 023 056	1 211 442 456	1 006 816 100	1 006 816 100	2 240 839 156	2 218 258 556	819 631
	697	369	5 193 413 591	5 029 439 534	8 082 765 355	8 044 512 041	13 237 925 632	13 112 204 889	4 275 088

## 4 Évolution de quelques postes budgétaires pour des échantillons variables

### 4.1 Le recouvrement des taxes et impôts locaux

Même si les données disponibles ne permettent pas de voir dans quelle proportion les taxes/impôts et les subventions/dotations de l'État ont contribué à l'accroissement des recettes communales entre 2002 et 2005, l'analyse des tableaux A6 et A7 autorise à affirmer que le recouvrement des impôts et des taxes des communes est en nette hausse :

- sur une cohorte de 529 communes observées en 2002 et 2005, le montant total de la TDRL recouvrée a augmenté de 34 % ;
- sur une cohorte de 566 communes observées en 2002 et 2005, le montant total des autres impôts et taxes recouverts (taxes sur les charrettes, patentes et licences, ITS des salariés des communes, exploitables de sables et carrières, armes à feu, bétail, cycles à moteur, bois et domaines forestiers) a augmenté de 32 %.

Tableau A6. Situation des recouvrements de la TDRL en 2002 et 2005 (en FCFA)

Classe	Communes avec données complètes	Population des classes	TDRL recouvrée en 2002	TDRL recouvrée en 2005
<5 000	75	293 468	144 034 876	183 80 2947
5 000 à 10 000	190	1 368 384	606 884 561	703 279 197
10 000 à 15 000	118	1 432 887	574 992 365	593 522 526
15 000 à 20 000	66	1 141 829	307 394 711	404 047 271
20 000 à 25 000	35	778 340	233 261 124	409 024 783
>25 000	45	1 574 202	552 697 324	937 734 827
<b>Total</b>	<b>529</b>	<b>6 589 110</b>	<b>2 419 264 961</b>	<b>3 231 411 551</b>

Tableau A7. Situation des recouvrements des impôts et taxes en 2002 et 2005 (en FCFA)

Classe	Communes avec données complètes	Population des classes	Impôts et taxes recouverts en 2002	Impôts et taxes recouverts en 2005
<5 000	82	364 908	107 125 960	130 616 243
5 000 à 10 000	204	14 55 593	17 245 722	429 508 686
10 000 à 15 000	131	1 599 274	356 586 105	441 373 302
15 000 à 20 000	68	1 174 509	227 198 942	292 445 089
20 000 à 25 000	34	757 134	73 766 200	138 340 279
>25 000	47	1 679 341	677 636 454	887 369 978
<b>Total</b>	<b>566</b>	<b>7 030 759</b>	<b>1 759 559 383</b>	<b>2 319 653 577</b>

Par ailleurs, ce sont les communes de plus de 20 000 habitants qui ont fortement contribué à cette augmentation des recettes fiscales :

- 15 % de l'échantillon correspondant à 36 % des classes de population totale réalisent 42 % des recettes de TDRL ;
- de même, 14 % de l'échantillon correspondant à 35 % des classes de population totale réalisent 44 % des recettes liées aux autres taxes et impôts recouvrés.

#### 4.2 Les dotations et subventions

Elles connaissent une évolution différenciée. Les dotations de l'État au fonctionnement des communes ont subi la même tendance à la hausse que celle des ressources propres des collectivités territoriales (36 % dans la période considérée), passant ainsi de 186,50 FCFA par habitant à 251 FCFA par habitant.

Tableau A8 : Évolution des dotations de l'État au fonctionnement des communes entre 2002 et 2005 en FCFA

Classe	Communes avec données complètes	Population des classes	Dotations de fonctionnement de l'État en 2002	Dotations de fonctionnement de l'État en 2005
<5 000	55	216 170	109 147 680	107 477 309
5 000 à 10 000	126	913 648	230 784 443	203 585 273
10 000 à 15 000	81	984 110	148 736 183	280 895 982
15 000 à 20 000	45	776 939	95 935 310	119 932 223
20 000 à 25 000	20	438 767	43 695 045	88 569 149
>25 000	21	645 645	107 621 961	197 744 632
<b>TOTAL</b>	<b>348</b>	<b>3 975 279</b>	<b>735 920 622</b>	<b>998 204 568</b>

Tableau A9 : Évolution des subventions de l'État à l'investissement des communes entre 2002 et 2005 en FCFA

Classe	Communes avec données complètes	Population des classes	Subventions à l'investissement en 2002	Subventions à l'investissement en 2005
<5 000	41	169 346	827 496 949	493 607 522
5 000 à 10 000	76	535 078	2 054 597 593	1 241 486 841
10 000 à 15 000	47	559 484	765 339 794	779 677 551
15 000 à 20 000	29	497 506	532 292 271	668 110 851
20 000 à 25 000	9	195 467	157 704 034	270 806 758
>25 000	15	438 047	407 543 508	658 126 112
<b>TOTAL</b>	<b>217</b>	<b>2 394 928</b>	<b>4 744 974 149</b>	<b>4 111 815 635</b>

En revanche, les subventions d'investissement aux communes enregistrent une baisse de 13 % en 2005. Cela s'explique certainement par le fait que cette année-là, le montant du FICT – qui détermine la contrepartie de l'État aux subventions des partenaires techniques et financiers – a été moindre qu'en 2002. Cette contrepartie a ainsi chuté de 1 981 à 1 717 FCFA/habitant.

Les tableaux A8 et A9 détaillent la situation.

#### 4.3 Évolution des postes de personnel et des prélèvements de fonctionnement

On constate en 2005 une augmentation considérable des charges de personnel par rapport à 2002, de 57 %. Peut-être faut-il y voir un indicateur de mise en place des services administratifs et financiers. En 2002, beaucoup de communes n'avaient pas encore réussi à mettre en place le socle de leur personnel (secrétaire général, régisseur de dépenses et régisseur des recettes).

**Tableau A10. Évolution des charges de personnel dans les budgets de fonctionnement des communes entre 2002 et 2005 en FCFA**

Classe	Communes avec données complètes	Population des classes	Charges de personnel en 2002	Charges de personnel en 2005
<5 000	60	282 445	130 041 688	162 606 500
5 000 à 10 000	133	974 391	271 279 934	410 244 245
10 000 à 15 000	87	1 062 874	195 355 139	334 209 424
15 000 à 20 000	47	812 599	149 119 898	230 507 598
20 000 à 25 000	21	460 027	58 585 742	99 922 677
>25 000	25	876 114	423 150 619	687 711 567
<b>TOTAL</b>	<b>373</b>	<b>4 468 450</b>	<b>1 227 533 020</b>	<b>1 925 202 011</b>

**Tableau A11. Évolution des prélèvements sur les budgets de fonctionnement des communes entre 2002 et 2005 en FCFA**

Classe	Communes avec données complètes	Population des classes	Prélèvements de fonctionnement en 2002	Prélèvements de fonctionnement en 2005
<5 000	18	88 443	53 280 275	55 264 139
5 000 à 10 000	45	324 549	111 677 243	130 423 906
10 000 à 15 000	25	306 008	74 189 456	72 113 895
15 000 à 20 000	15	265 308	292 828 503	327 495 640
20 000 à 25 000	4	88 265	20 444 241	28 678 920
>25 000	8	222 390	63 536 344	69 871 640
<b>TOTAL</b>	<b>115</b>	<b>1 294 963</b>	<b>615 956 062</b>	<b>683 848 140</b>

## Annexe 2. Synthèse des entretiens réalisés auprès de partenaires techniques et financiers sur les acquis et les perspectives de la décentralisation au Mali

### 1. Contexte de ces entretiens

Le Mali a achevé la première phase (1992-2005) de son processus de décentralisation. Celle-ci a été principalement marquée par :

- la mise en place du cadre juridique et institutionnel ;
- la communication autour de la politique de décentralisation ;
- la création et le démarrage des trois niveaux de collectivités territoriales ;
- l'exercice de la maîtrise d'ouvrage du développement local et régional par les collectivités territoriales.

En 2006, le pays a amorcé la deuxième phase de son processus de décentralisation, dont l'horizon est fixé en 2015. Les orientations générales de cette nouvelle phase sont fixées dans le document cadre de politique nationale de décentralisation (DCPND) :

- développement des capacités des collectivités territoriales ;
- amélioration de la déconcentration des services de l'État ;
- développement de la citoyenneté locale ;
- développement du secteur privé local.

La première phase de la décentralisation a mobilisé une quinzaine de partenaires techniques et financiers. L'AFD a apporté son concours à travers les deux projets d'appui au développement local (PADL) de Tombouctou et de Gao ainsi que les projets d'appui au développement communal (PADC) dans les régions de Kayes et de Sikasso.

L'AFD a décidé de mener une réflexion/capitalisation à partir

des expériences de décentralisation menées sur quelques pays, dont le Mali, pour tenter :

- de mettre en valeur les résultats et les acquis de la décentralisation dans les pays choisis ;
- d'examiner les perspectives du cadre institutionnel mis en place, tant au niveau des communes qu'au niveau des dispositifs d'appui permettant de consolider ses stratégies d'intervention.

Une mission AFD a donc été réalisée au Mali, du 28 mai au 8 juin 2007, par Jean-Pierre Lemelle. Elle a été complétée par des entretiens spécifiques conduits par Mamadou Ba auprès d'un panel de partenaires techniques et financiers engagés dans le processus de décentralisation au Mali. Un guide d'entretien a servi de trame à ces entretiens. Ont été consultés les coopérations bilatérales allemande, belge, française<sup>7</sup>, néerlandaise et suisse ; des coopérations multilatérales comme la Banque africaine de développement (BAfD), la Banque internationale par la reconstruction et le développement (BIRD), la Délégation de la Communauté européenne (DCE), le Fonds d'équipement des Nations unies (Fenu) et le Fonds monétaire international (FMI).

La présente annexe tente de synthétiser les principaux résultats de ces entretiens, à partir de six angles d'analyse : *i)* le fait communal ; *ii)* l'intermédiation technique et financière ;

<sup>7</sup> Pour la coopération française, il s'agissait du Service de coopération et d'action culturelle (SCAC) de l'ambassade de France et de l'AFD.

iii) les insuffisances de la décentralisation ; iv) les priorités de renforcement du positionnement des communes ; v) les

approches des partenaires techniques et financiers ; et vi) leur vision sur les évolutions institutionnelles majeures à opérer.

## 2. Analyses des PTF sur les principaux acquis, insuffisances et priorités d'intervention

### 2.1 Principaux acquis

#### 2.1.1 Le fait communal

Tous les partenaires techniques et financiers rencontrés sont unanimes à ce propos : le fait communal est l'un des acquis majeurs de la décentralisation malienne. Si cela peut aujourd'hui paraître anecdotique, l'installation et le démarrage de 703 communes constituaient un véritable défi pour les initiateurs de la réforme.

Plusieurs éléments matérialisent la réalité du fait communal :

- le maillage de tout le territoire national en communes, chacune physiquement représentée par un bâtiment ;
- la fonctionnalité des institutions communales attestée par l'élaboration et l'exécution de plans et de budgets ainsi que par la tenue des réunions des conseils communaux ;
- l'existence d'un corps de 10 500 élus locaux et d'un corps d'agents des collectivités territoriales dont l'ossature est constituée par des secrétaires généraux et des régisseurs de dépenses et de recettes.

L'émergence des communes a surtout été rendue possible grâce à la forte volonté politique qui a prévalu pendant la première phase du processus et de l'extraordinaire engouement des partenaires techniques et financiers pour l'expérience malienne de décentralisation.

De la réalité du fait communal résultent :

- une offre spectaculaire d'infrastructures et d'équipements collectifs (6 200 investissements en l'espace de six ans)

réalisés sous maîtrise d'ouvrage des communes. Tout le territoire national en a bénéficié, principalement dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'eau ;

- les bases d'une démocratie locale marquée par la possibilité de renouveler les représentants élus tous les cinq ans, la consultation des populations par les élus pendant les exercices d'élaboration des PDSEC et des budgets communaux – toutes choses qui constituent un progrès par rapport à la situation précédente. Les deux élections communales de 1999 et 2004 attestent de l'ancrage du processus ;
- la reconnaissance de la commune comme un acteur central de développement du pays et comme un pouvoir local capable de mobiliser les autres acteurs locaux pour une cause commune.

#### 2.1.2 Les dispositifs d'intermédiation technique et financière

Même si la coordination des dispositifs d'intermédiation s'est révélée peu performante, les partenaires techniques et financiers retiennent très majoritairement les instruments techniques et financiers mis place pour soutenir les nouvelles collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences comme étant l'une des réussites de la décentralisation malienne. L'appréciation est en général bonne tant au niveau de la conception que de la performance desdits instruments, dont le rôle a été décisif dans la réalisation du fait communal.

Le dispositif financier géré par l'ANICT est vu comme un excellent outil qui a permis de sécuriser et de mobiliser rapidement les importants fonds d'investissements affectés par

l'État et les PTF aux collectivités territoriales. L'outil ANICT apparaît aujourd'hui comme un instrument adapté pour basculer les fonds sectoriels (santé et éducation) des départements ministériels vers les collectivités territoriales, tant pour consolider leur fonction de maître d'ouvrage des investissements considérés, que pour garantir un bon taux de décaissement des fonds. Conçu pour durer, il a été décisif pour le démarrage des collectivités, à un moment où les services étatiques n'étaient pas prêts à assurer l'accompagnement financier des collectivités territoriales.

Le dispositif technique piloté par la CCN et reposant sur un réseau de CSR et de CCC s'est aussi révélé être un précieux instrument de préparation des communes dans l'exercice de

leurs nouvelles fonctions, de recherche et d'instruction des financements et d'appui au pilotage stratégique de la décentralisation.

Il s'agit d'un dispositif projet, souple et très adapté au contexte de démarrage des collectivités territoriales, marqué par l'impréparation des services techniques déconcentrés de l'État.

Pour certains, l'adoption récente du FNACT est considérée comme un acquis majeur allant dans le sens de la consolidation de la réforme. Pour d'autres, c'est la nature même des compétences transférées aux communes, et en particulier celles de maîtrise d'ouvrage du développement local, qui fait partie des acquis majeur de la réforme.

## 2.2 Principales insuffisances

Les PTF ont relevé de nombreuses insuffisances, ce qui n'a rien de surprenant pour qui connaît d'ampleur et la complexité d'une réforme de cette nature. Les PTF soulèvent en général les points suivants : *i)* la faiblesse des services étatiques ; *ii)* le rôle prépondérant des dispositifs d'intermédiation ; et *iii)* la faiblesse des ressources financières internes dans le financement de la réforme.

### 2.2.1 La faiblesse des services étatiques

Qu'il s'agisse des représentants de l'État assurant la tutelle (préfets et gouverneurs) ou des services techniques déconcentrés de l'État, les structures étatiques ont eu un rôle limité dans la mise en œuvre de la première phase de la décentralisation.

Le fait communal s'est quelque peu réalisé au détriment de la tutelle, car la naissance des communes a été protégée de cet exercice. La consigne donnée aux représentants de l'État était d'assurer une tutelle pédagogique. Ces derniers, qui n'ont reçu qu'une formation et des moyens logistiques réduits au minimum au démarrage de la réforme, ont vécu la

décentralisation comme une spoliation de pouvoirs plutôt que comme un recentrage de leur mandat.

La situation a eu pour conséquence majeure une absence de rigueur technique dans l'exercice des compétences de bon nombre de communes, notamment pour la production des documents officiels et la maîtrise d'ouvrage des investissements.

Les faiblesses de la déconcentration et l'insuffisance des capacités d'intervention des services techniques étatiques dans leur rôle d'appui/de conseil aux collectivités territoriales sont considérées comme la plus grande carence de la décentralisation malienne.

Les causes sont à rechercher dans l'approche initiale du gouvernement et des PTF, qui a consisté à focaliser les efforts presque exclusivement sur les nouveaux acteurs de la décentralisation, à savoir les communes. Aucune obligation n'était faite aux services techniques déconcentrés de l'État à répondre à une sollicitation d'appui émanant des collectivités territoriales.

Par conséquent, le suivi et l'encadrement de l'action des collectivités territoriales par l'État ont été ouvertement insuffisants – sans compter que la tutelle et les services techniques déconcentrés ont été déroutés par la réforme et ignoraient ses textes majeurs. Enfin, les structures étatiques n'ont pas su développer une mentalité de service aux collectivités territoriales, à l'image des bureaux de consultants.

### 2.2.2 Le rôle prépondérant des dispositifs d'intermédiation

Considérés comme un élément clé de la réussite de la décentralisation malienne, les dispositifs d'intermédiation soulèvent aussi bien des questions. Pour beaucoup de PTF, le principe de l'intermédiation, qu'elle soit technique ou financière, est vécu comme un facteur d'affaiblissement des structures étatiques et comme une façon de contourner un problème de fond – celui du dysfonctionnement des services étatiques.

Les deux dispositifs se sont révélés être d'excellents outils de démarrage mais dont l'intérêt devient limité dans le contexte actuel de consolidation et de recherche de pérennisation des acquis de la réforme. Si la question du sort du volet technique (CCN et CCC) est maintenant tranchée<sup>8</sup>, celle du volet financier reste entière et n'a pas été abordée, d'autant que le dispositif avait été conçu pour durer. L'adoption de la loi portant création du FNACT et le basculement des fonds du PISE et du PRODESS à l'ANICT constituent des dispositions qui vont plutôt dans le sens de la musculation de cet outil financier, au moment où il est aussi question de reformer l'État, notamment le ministère des Finances.

S'agissant du dispositif technique, certains PTF estiment que la fonction suivi/évaluation du dispositif a pris le pas sur celle de l'appui technique à la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales jugée, somme toute, peu performante.

### 2.2.3 La très grande faiblesse des ressources nationales dans le financement de la réforme

La décentralisation malienne se caractérise par la très faible part des ressources nationales dans le financement. Les dotations propres de l'État central aux collectivités territoriales sont loin d'être à hauteur d'enjeu.

Même si elles sont en nette progression, les ressources fiscales mobilisées par les collectivités territoriales elles-mêmes restent insignifiantes au regard des besoins de financement du développement local.

Les causes évoquées par les uns et les autres sont :

- le caractère complexe et inadapté de la fiscalité locale ;
- le rôle limité des services financiers déconcentrés de l'État dans le recouvrement des taxes et impôts locaux, relevant pourtant de leurs missions ;
- le relâchement de la volonté politique nationale nécessaire à la conduite d'une réforme de cette nature ;
- le peu d'exigence financière des PTF à l'endroit du gouvernement en ce qui concerne les montants des contreparties des conventions de financement et les dotations aux collectivités territoriales.

Cette situation a plusieurs conséquences dont un début de lassitude d'une partie de la communauté des PTF engagés dans le processus depuis son démarrage, mais aussi une grande fragilité de la réforme liée à sa trop grande dépendance vis-à-vis de l'extérieur.

<sup>8</sup> Sa disparition était programmée pour la fin 2007 – mais il reste encore à définir comment et par qui la fonction sera assurée à partir de 2008.

## 2.3 Priorités de renforcement du positionnement des communes

---

Si une grande convergence s'observe entre PTF à propos des acquis majeurs et des insuffisances de la décentralisation, leurs vues divergent plus nettement quant à la définition des priorités de renforcement du positionnement des communes. Parmi les plus évoquées, il faut citer :

### 2.3.1 Promotion de la démocratie participative

---

Pour certains, il s'agit de développer des espaces de concertation entre élus et autres acteurs communaux pour permettre une plus grande participation locale, non seulement dans les processus d'élaboration et de mise en œuvre des PDSEC mais aussi et surtout dans la gestion des équipements/ouvrages communaux.

Pour d'autres, il s'agit de travailler à une meilleure fonctionnalité des conseils communaux, avec de véritables débats entre élus au sein des commissions de travail et au moment des sessions des organes délibératifs.

### 2.3.2 Poursuite du renforcement des capacités des instances politiques locales et des ressources humaines des communes

---

L'objectif est de favoriser à la fois la construction d'une vision locale du développement et l'amélioration de la fonction maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales. Pour y parvenir, proposition est faite de produire un référentiel métiers des collectivités territoriales, d'orienter les formations vers des thématiques axées sur les habiletés des élus (animation, leadership local, communication avec les acteurs locaux, lobbying), de passer d'une formation sur le tas des agents à des formations au sein des écoles avec des filières spécialisées dans les métiers des collectivités territoriales (en opérant une nécessaire distinction entre besoins de formation des élus et besoins de formation des agents des collectivités territoriales).

Toutefois, le développement de services techniques au sein des communes ne doit pas exclure la délégation de services ni le renforcement de la déconcentration.

### 2.3.3 Développement des capacités d'intervention de la tutelle

---

Cela concerne aussi bien la tutelle administrative que la tutelle financière, les deux étant unanimement considérées comme faisant partie des *abonnés absents* de la première phase de la décentralisation.

Les PTF estiment nécessaire une palette d'actions allant de la réforme du contrôle financier (favorisant l'exercice d'un contrôle d'effectivité de la dépense publique) à la réorganisation des services préfectoraux et des gouverneurs, en passant par la constitution d'un budget spécifique et consistant d'exercice de la tutelle et l'acquisition de nouveaux outils et de nouvelles habiletés par les représentants de l'État.

### 2.3.4 Promotion du développement économique des communes

---

Elle est à rechercher à travers le renforcement des investissements marchands et économiques dans le cadre de politiques d'aménagement et de développement des territoires communaux. Ces politiques doivent s'articuler avec les politiques des cercles et des régions.

### 2.3.5 Renforcement de la déconcentration des services techniques étatiques

---

Il est à prévoir dans leur rôle d'appui conseil aux collectivités territoriales, en complémentarité avec les services communaux et les prestataires privés de service.

### 2.3.6 Autres aspects plus spécifiques évoqués ponctuellement

La question du découpage communal qui mériterait d'être *définitivement soldée*, afin d'éliminer les cas persistants de contestations et leur cortège de problèmes de cohésion communale.

La gestion de l'état civil qui fait partie des compétences automatiquement déléguées aux communes et qui est très mal exercée. Suggestion est faite de prévoir des contreparties étatiques incitatives pour susciter l'intérêt d'un maire rural à développer l'état civil.

L'instauration d'une pratique de dialogue et de communication en général entre le maire et les citoyens, qui porterait moins sur les bilans d'exécution que sur les enjeux du fait communal et sur les manières de gouverner localement.

L'appui pour aider les communes à se constituer une vision politique locale fortement ancrée dans la réalité.

L'instauration d'une pratique de contractualisation entre l'État et les communes prévoyant de part et d'autre la définition des obligations et des contreparties et le suivi des résultats des conventions cadres.

## 3. Vision des PTF sur quelques instruments et aspects du dispositif actuel de la décentralisation

### 3.1 L'avenir des deux dispositifs d'intermédiation

#### 3.1.1 Dispositif financier

Deux visions émergent concernant l'ANICT :

- la première préconise une évolution de mandat pour lui faire jouer un rôle plus conséquent dans le processus de maîtrise d'ouvrage des investissements (suivi/contrôle qualité des ouvrages), dans le renforcement des capacités de contrôle technique et de suivi des investissements par les antennes régionales ainsi que dans l'identification des besoins de tutelle et de formation des collectivités territoriales ;
- la seconde prône sa disparition sous sa forme actuelle, pour en faire une structure de garantie des emprunts des collectivités territoriales et en la complétant par l'ouverture de chambres régionales de comptes ayant pour mandat d'éviter les dérives (surendettement) et de faire la promotion de dynamiques partenariales public/privé.

L'émergence de l'ANICT est considérée par certains comme la manifestation de la carence de la Direction générale du budget, qui pourrait être corrigée, notamment en dotant cette dernière d'une section spécialisée pour la gestion des fonds des collectivités territoriales. Cette section se verrait confier le mandat de sécurisation et de dispatching des fonds des collectivités territoriales auprès des perceptions renforcées, celles-ci ayant démontré leur capacité à gérer les importants budgets d'investissement des collectivités territoriales, avec les moyens de bord.

#### 3.1.2 Dispositif technique

Au niveau national et régional, deux visions existent :

- l'une qui préconise la transformation de la CCN en agence avec des antennes régionales, à l'instar de l'ANICT ;

- l'autre s'opposant à la multiplication des agences, considérée comme facteur d'affaiblissement de l'État, et prônant le principe de la prime à la performance pour les structures étatiques.

Dans ce cas, est préconisé le partage des fonctions de la CCN entre la DNCT (renforcement des capacités, communication...), le cabinet MATCL (stratégie) et une cellule de planification et de statistique (CPS), à créer (aspects OISE). La DNCT deviendrait une direction générale avec des démembrements régionaux ou des relais régionaux placés auprès des gouverneurs.

Au niveau local, la tendance dominante est à la combinaison de solutions locales : *i*) services techniques déconcentrés de

l'État (notamment les déconcentrations de la Direction nationale du développement social [DNDS]) aguerris, formés aux techniques d'animation ; *ii*) Direction régionale du plan, de la statistique, de l'informatique, de l'aménagement et de la population [DRPSIAP] ; *iii*) ingénieries (propres et/ou communes) des collectivités territoriales ; et *iv*) prestataires privés travaillant en intelligence.

Deux autres visions aussi marginales qu'opposées existent également : celle qui porte sur la réalisation des appuis techniques par des privés et celle qui verrait bien l'appui technique se réaliser par les services techniques déconcentrés de l'État sur la base de dotations financières annuelles transitant par les collectivités territoriales.

### 3.2 Le financement de la réforme

---

Certains PTF pensent que les ressources nationales peuvent supporter l'essentiel du coût de la décentralisation, si elles sont mieux orientées.

D'autres sont plus favorables à la recherche d'impôts et taxes appropriés pour les collectivités territoriales, étant hostiles à l'augmentation des dotations étatiques, qui entretient le mythe de l'État providence.

D'autres encore sont réservés quant à l'accroissement important du budget des collectivités territoriales, estimant

qu'il pose le double problème de l'absorption des financements par les collectivités territoriales et des capacités de contrôle de la qualité d'un grand nombre d'ouvrages pendant leur réalisation.

Il est communément admis que la multiplication des investissements des collectivités territoriales a des incidences importantes sur leurs budgets de gestion, qui ne sont pas prévus par les mécanismes de financement.

### 3.3 La réorganisation territoriale

---

Si les visions divergent sur la question de la réorganisation territoriale, le maintien des communes au nombre actuel fait l'unanimité.

Pour certains, le cercle constitue un échelon de trop. Ils estiment que la réorganisation territoriale n'a d'intérêt que si

elle aboutit à sa suppression. Pour d'autres, il s'agit d'un niveau pertinent de fourniture de services qui pourraient difficilement être assurés par les deux autres niveaux (santé de référence, deuxième cycle de l'enseignement fondamental, routes de niveau cercle).

Le regroupement des communes au niveau des cercles et la suppression des régions rencontrent une certaine adhésion, fondée sur l'argumentaire que les cercles sont plus proches des communes et que leur fonctionnement est budgétairement plus rationnel que le scénario d'une multiplication des régions.

Beaucoup jugent excessif le fait d'avoir trois niveaux de collectivités territoriales et sont favorables à la suppression des cercles ou des régions.

### 3.4 La déconcentration

La déconcentration est vue comme le pilier manquant de l'édifice de la décentralisation, qui doit polariser l'attention des PTF dans le cadre de la deuxième phase de la réforme. Cependant, beaucoup estiment qu'il est irréaliste aujourd'hui de vouloir aller vers un mouvement général de déconcentration avec trois niveaux de collectivités territoriales. C'est pourquoi on observe une grande convergence de vue sur le besoin d'arriver à une mutualisation des moyens de l'État par la constitution de pools de services techniques – de type social (développement, santé, éducation, femmes et enfants, etc.) ou au niveau de l'aménagement/l'environnement (GRN, eau, assainissement, urbanisme...) et du financement (trésor, impôts, domaines).

Beaucoup insistent sur l'urgence et la profondeur de la déconcentration des services financiers, afin d'arriver rapidement à une plus grande proximité avec les collectivités territoriales, qui favoriserait à la fois le recouvrement des taxes et impôts locaux et la gestion budgétaire.

Le développement d'une habitude de vente de services aux collectivités territoriales par les services déconcentrés de l'État est mal perçu par beaucoup, qui estiment urgent de définir des

Quelles que soient les options, une tendance forte s'exprime en faveur de l'élection des élus des régions et des cercles au suffrage universel direct, afin d'assurer un ancrage avec le citoyen et d'asseoir la légitimité de ces instances politiques.

modalités plus appropriées et unifiées de financement, comme par exemple par les conventions types de collaboration à faire financer par des dotations budgétaires annuelles des collectivités territoriales.

Pour compléter le tableau, recommandation est faite, à la marge, de rattacher le CDI à la primature pour lui permettre de mieux jouer le rôle de coordination du processus de décentralisation, de multiplier les tribunaux administratifs pour gérer les relations tutelle/collectivités territoriales et offrir aux citoyens plus de facilités de recours contre les décisions des collectivités territoriales.

Une vision minoritaire ne croit pas à la déconcentration à court et moyen termes, d'autant que cela demande des moyens colossaux que l'État malien mettra beaucoup de temps à réunir et que cela exigera une révision des cadres organiques des départements ministériels ainsi qu'une évolution radicale des mentalités des fonctionnaires de l'État – deux changements qui ne sont possibles qu'à long terme. En conséquence, ces PTF sont favorables à l'option de muscler prioritairement les capacités techniques des collectivités territoriales.

### 3.5 La fiscalité locale

---

Sur la fiscalité locale, deux conceptions s'affichent : celle qui estime que la fiscalité actuelle est bonne et qu'il faut simplement créer les conditions d'une bonne collecte en développant au mieux les capacités d'intervention des services du ministère des Finances ; et celle qui estime au contraire que cette fiscalité est très compliquée et inadaptée et qui appelle par voie de conséquence à sa refonte. Pour les tenants de cette conception, il faut non seulement parvenir à une fiscalité propre

aux cercles et aux régions, mais aussi et surtout à un distinguo entre l'urbain et le rural. Il pourrait s'agir d'introduire pour les zones urbaines des taxes sur l'habitat, des taxes foncières et une taxe sur l'environnement, qui seraient prélevées sur les taxes des services marchands (factures de consommation d'eau et d'électricité par exemple). Ils prônent également la suppression de la TDRL et des taxes sur le bétail, les charrettes et les fusils.

## 4. Éléments de stratégie à prendre en compte par rapport aux enjeux de la décentralisation

Deux séries de considérations émergent des entretiens : *i) nécessité de renouveler la stratégie de décentralisation* et *ii) revoir les stratégies d'intervention*

### 4.1 Éléments d'une stratégie de décentralisation renouvelée

#### 4.1.1 La décentralisation : une composante qui s'insère désormais dans les réformes institutionnelles pour les dix prochaines années

Les PTF sont nombreux à estimer qu'ils doivent renouveler leur engagement dans la nouvelle phase de décentralisation, en vue de consolider les acquis de la période précédente : c'est le cas de l'AFD, des coopérations bilatérales allemandes, belges, du Fenu, de l'UE... Ils inscrivent donc leur coopération dans les chantiers de réformes institutionnelles ouverts par le pays.

Pour d'autres, comme le SCAC, les choses sont moins évidentes. Les interventions dans le champ de la décentralisation sont en phase d'achèvement. Un nouveau projet de gouvernance, ancré au niveau du CDI avec un important volet de recherche favorisant l'implication des universités, pourrait être instruit.

#### 4.1.2 Renforcement des capacités techniques et financières des collectivités : un objectif à poursuivre

Même si le renforcement des capacités techniques et financières des collectivités territoriales a été au cœur des interventions de la première phase de décentralisation, il n'en demeure pas moins qu'il reste un enjeu central de la décennie à venir pour de nombreux PTF.

C'est le cas notamment de la coopération belge, qui entend travailler dans le cadre de son intervention dans la région de Koulikoro à la production de nouveaux outils usuels pour les communes dans les domaines d'insuffisances relevés, tout en

recherchant l'amélioration et l'adaptation/actualisation de l'existant.

C'est également le cas :

- du Buco, qui recherche le renforcement des capacités de financement et de négociations des régions ;
- de la GTZ, dont la stratégie englobe la production d'outils de travail (guides, manuels sur l'état civil, l'archivage, la mobilisation des taxes de marchés, la gestion financière et la GRN...) pour les collectivités territoriales dans des domaines de besoins essentiels, en collaboration/alliance stratégique avec les acteurs concernés par le champ, notamment les services techniques étatiques et les PTF ;
- du Fenu, dont la stratégie intègre le renforcement des capacités des communes, surtout en finances locales (exécution des budgets et état civil dans les 40 communes les plus pauvres des régions concernées) dans les régions de Mopti et Tombouctou.

#### 4.1.3 Assurer un lien entre le niveau central et les niveaux méso/micro

Cette stratégie consiste à garder un pied dans les dispositifs nationaux, tout en privilégiant les expériences de terrain fortement participatives pour alimenter la réflexion nationale.

À partir des perceptions locales et des acquis de l'action locale, les PTF espèrent influencer les acteurs à différents niveaux. Le BUCO et la GTZ font partie des PTF qui se singularisent dans cette approche.

## 4.2 Les changements perceptibles dans les stratégies d'intervention des PTF

### 4.2.1 Une approche globale et budgétaire dans le cadre des réformes institutionnelles

Le budget est considéré comme un instrument pour l'accompagnement de la décentralisation avec notamment pour objectifs l'augmentation du taux de décaissement des ressources extérieures, le renforcement des capacités et le développement de l'économie locale. La déconcentration des budgets, notamment au niveau régional, est perçue comme un facteur de réussite de la réforme

Ces approches sont surtout perceptibles au niveau des coopérations multilatérales (Banque mondiale, FMI ou UE).

### 4.2.2 Préciser et renforcer la place des régions autour des concepts de pôle et de stratégie de développement économique

La concentration des efforts sur les communes pendant la première phase de décentralisation a permis non seulement d'asseoir la décentralisation mais aussi de mettre à jour les limites d'une réforme fondée essentiellement sur le fait communal. De plus en plus, il apparaît évident pour beaucoup que les objectifs assignés à la décentralisation de développement local et de bien-être économique des citoyens ne peuvent pas se concrétiser en l'absence de politiques et stratégies régionales d'aménagement et de développement. La définition de ces politiques et stratégies revient aux assemblées régionales, très faiblement appuyées dans

l'exercice de leurs compétences pendant la première phase de la décentralisation.

Certains PTF privilégient donc de plus en plus une approche de renforcement des assemblées régionales dans la construction de pôles et de stratégies de développement économiques, et notamment :

- l'AFD et le Buco, dont les interventions dans la région de Sikasso vont dans le sens indiqué ;
- la BAfD, dont l'approche se fonde sur les régions comme les pôles économiques à partir desquels il faut impulser le développement des territoires. Cette approche sera déroulée dans les cinq premières régions du pays (Kayes, Koulikoro, Sikasso, Ségou et Mopti) dans le cadre du projet d'appui à la décentralisation et au développement économique régional (PADDER), actuellement en cours d'instruction.

Citons en complément la stratégie récente de la SNV, dans laquelle la décentralisation cesse d'être un domaine à part entière pour devenir un thème transversal des programmes. Aussi, l'organisation envisage-t-elle d'abandonner son positionnement au niveau central (ministères) pour se limiter à des équipes multidisciplinaires basées dans ses zones d'intervention pour appuyer trois domaines d'impacts : la santé, l'assainissement et le développement économique local (à partir d'une approche filières).

## Liste des acronymes

ABS	Aide budgétaire sectorielle
ACCR	Association des collectivités de cercle et de région du Mali
AFD	Agence Française de Développement
AMM	Association des maires du Mali
ANICT	Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales
APD	Aide publique au développement
AR	Assemblée régionale
BAfD	Banque africaine de développement
BE	Bureau d'étude
BG	Budget général
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BN	Budget national
BSI	Budget spécial d'investissement
BUCO	Bureau de coordination de la DDC
CC	Conseil de cercle
CSR	Chargés de suivi régionaux
CCN	Cellule de coordination nationale
CCR	Centre de conseil régional
CDI	Commissariat au développement institutionnel
CIP	Cadre d'intervention pays
CLO	Comité local d'orientation
CM	Conseil municipal
CNO	Comité national d'orientation
CPS	Cellule de planification et de statistique
CRO	Comité régional d'orientation
CSCOM	Centre de santé communautaire
CSR	Conseils de suivi régionaux

CSREF	Centre de santé de référence
CT	Collectivités territoriales
DCE	Délégation de la Communauté européenne
DCP	Document cadre de partenariat
DCPND	Document cadre de politique nationale de décentralisation
DDC	Direction de la coopération et du développement de la Suisse
DNCT	Direction nationale des collectivités territoriales
DNDS	Direction nationale du développement social
DRPSIAP	Direction régionale du plan, de la statistique, de l'informatique, de l'aménagement et de la population
DT	Droits de tirage
EPA	Établissement public à caractère administratif
FAT	Fonds d'appui technique
FENU	Fonds d'équipement des Nations unies
FFCL	Fonds de fonctionnement des collectivités locales
FGECL	Fonds de garantie des emprunts des collectivités locales
FICT	Fonds d'investissement des collectivités territoriales
FMI	Fonds monétaire international
FNACT	Fonds national d'appui aux collectivités territoriales
FS	Fonds de solidarité
GRN	Gestion des ressources naturelles
GTZ	Agence allemande de coopération technique
HCC	Haut-conseil des collectivités
IT	Impôts et taxes
KfW	Banque allemande de développement
MATCL	Ministère de l'Administration territoriale et des collectivités locales
MDRI	Mission de décentralisation et de réforme institutionnelle
MFPREI	Ministère de la Fonction publique, de la réforme de l'État et des relations avec les institutions
MPAT	Ministère du Plan et de l'aménagement du territoire
OISE	Outil informatisé de suivi/évaluation
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement

PADC	Projet d'appui au développement communal
PADDER	Projet d'appui à la décentralisation et au développement économique régional
PDCL	Projet d'appui au développement local
PARAD	Programme d'appui à la réforme administrative et à la décentralisation
PDI	Plan de développement institutionnel du Mali
PDSEC	Plan de développement social, économique et culturel
PISE	Programme d'investissement sectoriel de l'éducation
PNIR	Programme national d'investissement rural
PRODESS	Programme de développement sanitaire et social
PTF	Partenaires techniques et financiers
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle
SNV	Organisation néerlandaise de développement
TDRL	Taxe de développement régional et local
UE	Union européenne

## Bibliographie

- BAfD-OSGE (2007), Rapport d'évaluation du projet d'appui à la décentralisation et au développement économique régional (PADDER), Juin.
- Banque mondiale (2005), Rapport Mali.
- Brunet, F., V. Follea et D. Semega (2005), *Formulation du programme de la Commission européenne d'appui à la consolidation de la décentralisation et au développement institutionnel au Mali*, DCE Mali, Juin.
- Conseil d'administration ANICT (2007, 2006, 2005, 2004, 2003, 2002-2001).
- Djiré, M. et A.K. Dicko (2007), *Les conventions locales face aux enjeux de la décentralisation au Mali*, Karthala, Paris.
- DNCT-AFD-ID (2005), Évaluation du programme d'appui au développement communal du Mali PADDC, Janvier.
- DNCT-CCN (2007), Expérimentation de la formule du syndicat intercollectivité territoriale, Juin.
- ECDPM-SNV (2007), Série Communes Mali, Mai.
- Felix, A. (2004), Stratégie de l'AFD en matière de décentralisation et de développement local en zones rurales en Afrique, TEN/RAI, Agence Française de Développement, Décembre.
- MATCL/ DNCT (2005), Document cadre de politique nationale de décentralisation pour la période 2005 – 2014, Mai.
- MATCL- DNCT- CCN-CENAFOD (2007), Capitalisation des acquis et de l'évolution institutionnelle de la CCN, Juin.
- MATCL-Gouvernement malien, Ensemble des textes de lois et de décrets portant Code des collectivités territoriales (période 1996 – 2007).
- MATCL/ SG (2007), État d'avancement en 2006 de la mise en œuvre de la décentralisation au Mali – Note de synthèse, Janvier.
- MATCL/ SG (2007), Rapport annuel PARAD volet décentralisation, Janvier.