

MALI

Capitale : Bamako



Superficie : 1 240 000 km²
Population : 12 000 000 hbts
Densité : 9,67 hbts/km²
Croissance moyenne : 2,2%



NOTE DE CONJONCTURE

Accélération de la mise en œuvre de la décentralisation

Après un retard pris dans la mise en œuvre du processus de décentralisation enclenché lors de la conférence nationale organisée en 1994, de 19 communes concernées par les élections locales de 1995, le nombre des communes est passé de 684 lors des élections de 1999. Aujourd'hui, le pays comprend 761 collectivités territoriales (8 régions, 49 cercles, 703 communes et le district de Bamako, la capitale, qui jouit d'un statut particulier). Par le même temps, l'Etat se déploie sur le terrain dans le cadre de la déconcentration. A cet effet, des Gouverneurs sont nommés dans les Régions, des Préfets dans les Cercles et des Sous Préfets dans les Communes.

INDICATEURS GENERAUX

Développement humain	IDH	0,386		
	PIB total (millions \$US)	8640		
	PIB/hbt (unités de \$ US)	797		
	Croissance annuelle	0,1%		
	Espérance de vie	50,9 ans		
	Alphabétisme (%)	Hommes	50,4	
		Femmes	36,1	
Accès Internet/1000 hbt	2,57			
Décentralisation	Population communalisée	100%		
	Population urbaine	29,4%		
	Nombre et Niveaux de collectivités locales	Régions	8	
		Départements	49	
		Communes	703	
District		1		
Communes/strates de population (milliers hbt)	Moins de 20 000			
	20 000 à 49 999			
	50 000 à 99 999			
	100 000 et plus			
	Capitale			
Poids économique et financier des communes (Moyenne 2003, 2004, 2005) en unité de FCFA	Recettes budgétaires locales/Recettes de l'Etat	4,3%		
	R. fiscales locales/R.F. Etat	1 1400 FCFA		
	R. de fonctionnement/hbt	1 937,7 FCFA		
	R. de la fiscalité directe/hbt	1150 FCFA		
	Taxes municipales/hbt	330 FCFA		
	Dotations Etat /Budget loc.	2%		

I- La politique de décentralisation

Evaluation

Le system de gouvernance mis en place s'est consolidé au fil des années. Il est basé sur une législation pléthorique, non consolidée et qui tend à l'exhaustivité. L'organisation administrative et territoriale fait cohabiter déconcentration et décentralisation, aux dépens de cette dernière.

Indicateurs:

- 1.1. Etablissement de la gouvernance locale : $\uparrow\uparrow$
- 1.2. Cohérence du cadre juridique: \Rightarrow
- 1.3. Cohérence de l'organisation administrative: \Rightarrow

La mise en place du système de gouvernance locale

Depuis la conférence nationale (1991), le processus de décentralisation est passé par l'adoption d'une législation variée et la création de divers organismes d'appui aux nouvelles collectivités locales. Après une phase de balbutiement, le processus de décentralisation est rentré dans sa phase opérationnelle à travers d'une part le transfert des compétences et des

ressources de l'Etat aux collectivités territoriales et l'adoption d'un document cadre de politique nationale de décentralisation (DCPN) respectivement élaborés en 2003 et 2005. le corpus législatif s'enrichi régulièrement dans l'optique d'un développement de toutes les régions que compte le pays.

La législation

-Constitution du 25 février 1992,

-Ordonnance n°91-039/P-CTSP du 08 août 1991 déterminant les circonscriptions administratives et les collectivités territoriales du Mali,

-Loi n°93-008/AN-RM du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, modifiée par la loi n° 96 056 du 16 octobre 1996 et modifiée par la loi n° 99 037 du 10 août 1999

-Loi n°94-009/AN-RM du 1^{er} février 1994 déterminant les principes fondamentaux de la création, de l'organisation, de la gestion et du contrôle des services publics,

-Loi n°95-034/AN-RM du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales, modifiée par la loi n° 98 010 du 19 juin 1998 et modifiée par la loi n° 98 066 du 30 décembre 1998,

-Loi n°95-022/AN-RM du 20 mars 1995 portant statuts des fonctionnaires des collectivités territoriales,

-Loi n°96-025 du 21 février 1996 portant statut particulier du district de Bamako,

-Loi n° 96/050 du 16 octobre 1996 portant principe de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales,

- La loi n° 96-059 du 04 novembre 1996 portant création de communes,

-Loi n° 035 du 10 août 1999 portant création des collectivités territoriales des cercles et des régions,

-Loi n° 036 du 10 août 1999 relative à la composition du Conseil de cercle de Tin-Essako,

-Loi n° 00-040 du 07 juillet 2000 portant création de l'Autorité pour le développement intégré du Nord Mali,

-Loi n° 00-044 du 7 juillet 2000 déterminant les ressources fiscales des communes, des cercles et des régions,

-Loi n° 00-042 du 27 juillet 2000 portant création de l'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales,

-Loi n°02-053 du 16 décembre 2002 portant Statut Général des Fonctionnaires de l'Etat (consacre en son article 122 le principe de la mise à disposition de personnel de l'Etat aux Collectivités territoriales) ;

-Loi n°04-033 du 27 juillet 2004, modifiant la loi n° 95-022 du 20 mars 1995 portant statut des fonctionnaires des collectivités

territoriales, en élargissant son champ application à l'ensemble des corps et catégories ;

-Ordonnance n° 00-027/P-RM du 22 mars 2000 portant code domanial et foncier, modifiée par la loi n° 02 008 du 12 février 2002,

-Décret n°95-210/P-RM déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'Etat au niveau des collectivités territoriales, modifié par le décret n° 01 555/P RM du 20 novembre 2001,

Décret n°96-119/P-RM du 11 avril 1996 déterminant les conditions de nomination et les attributions du représentant de l'Etat au niveau du District de Bamako,

-Décret n°96-084/P-RM déterminant les conditions et les modalités de mise à la disposition des collectivités territoriales des services déconcentrés de l'Etat,

-Décret n°99-130/P-RM du 26 mai 1999 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de la Direction nationale des collectivités territoriales,

-Décret n°269/P-RM du 4 juillet 2000 portant création du Comité national d'orientation des appuis techniques aux collectivités territoriales,

-Décret n°386/P-RM du 10 août 2000 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de l'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales,

-Décret n°02-213/P-RM du 04 juin 2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux Collectivités Territoriales en matière d'éducation ;

-Décret n°02-214/P-RM du 04 juin 2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux Collectivités Territoriales en matière de santé ;

-Décret n°02-215/P-RM du 04 juin 2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux Collectivités Territoriales en matière d'hydraulique rurale et urbaine ;

-Décret n°03-455/P-RM du 22 octobre 2003 portant institution du concours entre les communes ;

-Décret n° 03-544/P-RM du 23 décembre 2003 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement du Conseil Supérieur de la Fonction Publique des Collectivités Territoriales

-Décret n° 03-545/P-RM du 23 décembre 2003 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement des Commissions Administratives Paritaires de la Fonction Publique des Collectivités Territoriales e des Collectivités Territoriales ;
 -Décret n° 03-582/P-RM du 30 décembre 2003 portant répartition des actes d'administration et des actes de gestion du personnel des collectivités territoriales ;

- Décret n° 03-583/P-RM du 30 décembre 2003 portant dispositions communes d'application du statut des fonctionnaires des collectivités territoriales concernant le recrutement et les concours directs de recrutement ;
 -Décret n°05-089/PM-RM du 04 mars 2005, portant création de la Commission Interministérielle de Pilotage des transferts de compétences et de ressources de l'Etat aux Collectivités Territoriales.

L'organisation administrative

L'organisation administrative repose sur un système de décentralisation à trois niveaux : la commune, le cercle et la région. . Aujourd'hui, le pays comprend 761 collectivités territoriales (8 régions, 49 cercles, 703 communes) La Capitale Bamako est régie par un statut particulier :

Décentralisation et déconcentration

Une loi de 1995 fixe la structure actuelle de l'administration territoriale. Le système présente une certaine cohérence. L'ensemble du territoire est divisé en huit régions. Chaque région comprend plusieurs cercles. Les 49 cercles du pays sont subdivisés en communes. Celles-ci sont urbaines ou rurales (703 au total).

Statuts particuliers

La loi prévoit le régime de District pour Bamako, la capitale du pays et un statut particulier pour les régions du Nord. Le District de Bamako est subdivisé en 6 communes et est considéré comme une

le District. Il n'y a pas à proprement parler un corollaire de déconcentration territoriale à la décentralisation. La loi instaure un système de relation intercommunale à plusieurs options selon les régions, avec au sommet une représentation parlementaire des collectivités locales. collectivité de statut régional. La principale lacune de Bamako demeure la multitude de pôles de décisions (six communes), entravant la prise et la mise en œuvre de décisions importantes pour la gestion de la capitale nationale. De nombreux ateliers ont été organisés et d'autres sont attendus en vue d'harmoniser les points de vue sur le statut du District de Bamako. Mais à présent, deux tendances se dégagent. La première opte pour le maintien du statut actuel ; tandis que la seconde estime qu'il faut ériger Bamako en commune composée d'arrondissements, avec un seul centre de décision.

Tableau 1 : organisation administrative et décentralisation

Découpage terr.		Coll. Terr.	Circonc Adm.	Org. délib.	Org. exéc.	Représentant de l'Etat nommé auprès	Autorité exerçant la tutelle (contrôle de légalité)
Région	08	Oui	Non	Assemblée régionale	Bureau de l'Assemblée régionale	Gouverneur	Ministre de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales
Cercle	49	Oui	Non	Conseil De Cercle	Bureau du Conseil de cercle	Préfet	Gouverneur
District	01	Oui	Non	Conseil De District	Bureau du Conseil de District	Gouverneur du District	Ministre de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales
Com-mune	703	Oui	Non	Conseil communal	Bureau du Conseil communal	Sous Préfet	Préfet
Qtier/village / fractions		non		Conseil de Qtier ou village, fractions	Chef de Qtier ou village, fractions	Sous préfet	

II- La mise en œuvre de la décentralisation

Evaluation :

L'agenda de mise en œuvre de la décentralisation est peu respecté, notamment en ce qui concerne les transferts de compétences. La loi consacre une répartition des compétences entre les trois catégories de collectivités locales sans véritable ligne de partage entre les trois catégories de collectivités territoriales. Au demeurant, les résistances des ministères sectorielles en empêchent l'application malgré la pléthore des institutions d'accompagnement et d'appui technique à la mise en œuvre de la décentralisation.

Indicateurs:

- 2.1. Programmation de la mise en œuvre : ⇒
- 2.2. Transfert des compétences et politiques sectorielles: ⇒
- 2.3. Articulation de la décentralisation à l'aménagement du territoire: ⇒
- 2.4. Appui technique et S&E: ⇒

La planification de la mise en œuvre de la décentralisation

La mise en œuvre de la décentralisation dans les paliers supérieurs est effective avec l'entrée en fonction des cercles et des régions. Le système de décentralisation est assez élaboré. Il y a une plus grande prise en compte des spécificités locales. Le cadre institutionnel paraît alors plus complexe avec plusieurs paliers de décentralisation selon les régions. Il est soutenu par une législation presque exhaustive. La mise en œuvre a commencé en 1998 pour les 19

communes initiales ; dans les centres urbains et en 1999 pour les 684 nouvelles communes. Aujourd'hui, le pays compte Le processus qui a piétiné pendant plusieurs années, commence à aller de l'avant à travers le schéma opérationnel de transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux collectivités territoriales d'une part et le document cadre de politique nationale de décentralisation (DCPN) respectivement élaborés en 2003 et 2005 d'autre part.

Les institutions d'accompagnement technique/politique

Depuis l'adoption du nouveau dispositif législatif de la décentralisation en 1993, le Mali a mis sur pied un certain nombre d'institutions pour assurer la mise en œuvre de la décentralisation. La création de ces institutions s'est étalée dans le temps.

Le Haut Conseil des collectivités (HCC)

Le pouvoir local ainsi consolidé par une entrée au sein des institutions du pouvoir d'Etat avec l'entrée en fonction du Haut conseil des collectivités (HCC). Le HCC est une Institution de représentation des collectivités territoriales. Il a un mandat de cinq ans et ne peut pas en aucun cas être dissout. Comprenant 75 conseillers nationaux (8 par régions, 8 pour le District de Bamako qui est assimilable à la région et 3 pour les maliens de l'extérieur), cette nouvelle Institution joue un rôle central dans la conduite et la surveillance de l'évolution du processus de décentralisation.

Ses missions spécifiques, définies dans la Constitution de 1992 sont entre autres :

- étudier et donner un avis motivé sur toute politique de développement régional et local,
 - faire des propositions de tout ordre au gouvernement pour toute question concernant la protection de l'environnement et l'amélioration de la qualité de la vie à l'intérieur des collectivités. Le gouvernement est tenu de déposer un projet de loi conforme à ses propositions dans les quinze jours de sa saisine sur le bureau de l'Assemblée Nationale,
 - enfin, défendre les intérêts des collectivités territoriales
- Aujourd'hui, le HCC se trouve handicapé dans la réalisation de ses missions par sa faible expérience et un manque de visibilité, mais surtout par des problèmes d'ordre organisationnel, institutionnel et financière :
- confusion de rôles entre le staff administratif et les élus de l'institution ;
 - temps réduit de mobilisation des commissions de travail et des conseillers techniques ;

- inexistence des commissions spécialisées ad hoc pour étudier des questions non assignées ou prises en charge par commissions permanentes
- faiblesse des ressources humaines et financières de l'institution ;

Le Ministère de l'administration territoriale et des collectivités locales

Le MATCL élabore et met en œuvre la politique nationale de la décentralisation. Il coordonne les interventions de toutes les autres structures administratives et techniques impliquées dans la mise en œuvre de la décentralisation. Il assure la tutelle sur les collectivités locales. Cette tutelle est réalisée au niveau national par la Direction nationale des collectivités locales et sur le plan local par les représentants de l'Etat placés au niveau des collectivités locales.

La Direction nationale des collectivités territoriales

Elle hérite de la défunte Mission de décentralisation. Créée par ordonnance n°99-003/P-RM du 31 mars 1999, la DNCT a pour mission d'élaborer les éléments de la politique nationale de décentralisation et de participer à sa mise en œuvre. Elle coordonne et contrôle l'action des autorités administratives, des services et organismes publics impliqués dans la mise en œuvre de la politique de décentralisation. Dans ce cadre général, la DNCT est chargée de :

- réaliser, contrôler et appliquer la réglementation relative aux collectivités territoriales,
- élaborer des études pour l'amélioration et le renforcement de la décentralisation,
- préparer les actes de tutelle du ministre des collectivités territoriales et veiller à la régularité juridique des actes pris par les représentants de l'Etat,
- impulser et organiser l'appui aux collectivités territoriales dans les domaines de l'administration et du développement,
- veiller à l'application du statut du personnel des collectivités territoriales,
- impulser et organiser la coopération entre collectivités territoriales dans le pays et avec des partenaires extérieurs,

- implication limitée des Conseillers Nationaux non membres du bureau dans les activités de sensibilisation en direction d'autres institutions nationales et internationales,

- manque d'un plan de communication.

-coordonner les interventions des institutions d'appui technique et financier aux collectivités locales.

La DNCT est placée sous la tutelle du MATCL.

L'Autorité pour le développement intégré du Nord Mali

Elle a été créée par loi n°00-040 du 07 juillet 2000. Son champ d'action était limité aux collectivités territoriales des régions de Tombouctou, de Gao et de Kidal. Elle a appuyé les collectivités de ces régions dans la programmation et la mise en œuvre des actions de développement. Dans ce cadre, ses missions étaient les suivantes :

- le parachèvement de la mise en œuvre du Pacte national,
- l'information des intervenants,
- l'appui à la planification régionale,
- la coordination des interventions dans les régions du Nord.

Le Commissariat au développement institutionnel

Il est chargé de piloter le programme de renforcement de la déconcentration et d'appui à la décentralisation.

Ce programme vise à résoudre essentiellement les contraintes liées à l'existence d'une pratique administrative excessivement centralisatrice et d'un cadre de mission trop imprécis créant un grand nombre de dysfonctionnement structurel (cloisonnements, rétention de moyens au niveau central, approche uniformisée des problèmes, organisation peu efficace). En d'autres termes, l'objectif est d'améliorer le cadre d'intervention de l'administration au niveau déconcentré pour accompagner efficacement le mouvement de décentralisation.

L'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales (ANICT)

Etablissement public à caractère administratif, elle est chargée de coordonner les appuis financiers aux Collectivités territoriales à travers la gestion du Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales (FICT) mis en place par l'Etat et ses partenaires d'appui à la décentralisation. L'objectif commun

Les transferts de compétences

Après l'installation des 703 communes rurales et urbaines, des 49 cercles, des 8 régions et le District de Bamako, l'investiture de leurs organes délibérants et exécutifs a été marquée par le transfert automatique de certaines compétences à savoir : l'état civil, le recensement, les archives et la documentation, la police administrative, l'hygiène et l'assainissement.

Concernant les compétences spécifiques, le processus de transfert s'est révélé plus complexe. En effet, à la suite du dispositif légal en vigueur au Mali, notamment la loi N°93-008 du 11 février 1993 modifiée, et la loi N°95-034 du 12 avril 1995 modifiée, il est prévu un transfert progressif et modulé des compétences et des ressources en faveur des collectivités territoriales dans des domaines ciblés tels l'éducation, la santé, l'hydraulique et la gestion des ressources naturelles.

La loi sur la libre administration des collectivités territoriales dispose que « tout transfert de compétences à une collectivité territoriale doit être accompagné du transfert concomitant par l'Etat à celle-ci des ressources et moyens nécessaires à l'exercice normal de ces compétences ».

Dès lors, la question fondamentale qui s'est posée a été de déterminer les modalités pratiques de transferts des compétences et des ressources de l'Etat aux collectivités territoriales, notamment celles prévues aux articles 14, 83 et 131 du Code des Collectivités Territoriales.

Pour y parvenir, le processus s'est déroulé progressivement suivant un cheminement méthodique en plusieurs étapes :

- l'identification des compétences transférables aux collectivités territoriales au niveau de dix (10) Départements ministériels par la MDRI, l'Education de

de tous les programmes mis en oeuvre par l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités territoriales (ANICT) est de contribuer, à travers un appui financier direct aux collectivités territoriales, à l'amélioration des conditions de vie sociales et économiques de la population par une réduction significative de la pauvreté.

base, la Santé, l'Hydraulique et l'Energie, l'Environnement, les Travaux Publics, l'Urbanisme, la Culture, les Arts et Sports, le Développement Rural ;

- l'élaboration d'une stratégie nationale de transferts des compétences et des ressources ;

- l'organisation d'un atelier national sur le transfert des compétences et des ressources à Bamako, les 1^{er} et 02 juin 2000 ;

- l'adoption de trois (03) décrets (n°313, 314, 315) relatifs au transfert de compétences et de ressources dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'hydraulique ;

- la réalisation de concertations sur la mise en œuvre des décrets relatifs au transfert des compétences et des ressources ;

- l'organisation par la MATCL d'un Panel, le 13 décembre 2002, sur l'opérationnalisation des transferts des compétences et des ressources.

Dans cette dynamique, chaque Département ministériel ciblé a entrepris d'exécuter le décret le concernant en organisant des ateliers sectoriels de validation de sa propre démarche.

On peut citer entre autres exemples :

- l'atelier sur les questions relatives aux transferts de compétences et de ressources en matière d'hydraulique, tenu les 23 et 24 octobre 2002 ;

- la réunion technique du PRODESS tenue les 17, 18, 19 et 20 février 2003 ;

- le forum national sur la gestion de l'école en mode décentralisé, tenu les 18, 19 et février 2003.

A ce jour, en dépit des efforts déployés, il ressort des rencontres et concertations, que le processus de transfert sur le terrain

est confronté à de nombreuses difficultés parmi lesquelles :

- le manque d'articulation entre les planifications sectorielles verticales (PRODESS, PRODEC, etc.) et les planifications décentralisées horizontales des Collectivités Territoriales ;
- les difficultés d'accès des collectivités territoriales aux fonds sectoriels ;
- la lourdeur des mécanismes de décaissement des partenaires ;
- le faible niveau de formation des élus et des services déconcentrés ;
- la lenteur dans la dévolution des biens ;
- le manque d'indication précise sur les modalités (les mesures d'accompagnement, les modèles d'actes à prendre) de mise en œuvre des trois décrets ;
- l'insuffisance d'indications sur le rôle des acteurs.

Face à cette situation préjudiciable au bon fonctionnement des Collectivités, la DNCT, en collaboration avec ses partenaires, a décidé de mener une étude de diagnostic dans les régions de Koulikoro et de Tombouctou pour :

- comprendre les points de blocage et leurs causes ;
- élaborer un schéma national opérationnel de transfert des compétences et des ressources, en vue d'améliorer l'application des décrets 313, 314 et 315 et de diligenter la préparation de nouveaux décrets pour d'autres secteurs d'activités n'ayant pas fait l'objet de définition de modalités de transfert de compétences.

Les résultats de cette étude diagnostique ont été présentés lors d'un atelier qui a fait les recommandations ci après :

- Recommandations générales
 - *Accélérer le processus de déconcentration, à travers le recentrage des missions des services centraux, régionaux et sub-régionaux, le transfert de ressources humaines, matérielles et financières du niveau central aux structures déconcentrées.*
 - *Rendre effectif, à l'horizon 2007, le transfert de compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales notamment*

dans les secteurs de l'éducation, de la santé, et de l'hydraulique ;

- *Procéder à la mise en place des cellules d'appui à la décentralisation au niveau de tous les départements ministériels ;*
 - *Procéder à la restitution des résultats du présent atelier aux niveaux régional et local.*
- Concernant le transfert des ressources matérielles :
- *Envisager un appui financier pour la restauration des infrastructures et équipements transférés aux collectivités territoriales ;*
 - *Envisager un appui financier pour le renforcement des capacités des collectivités en matière de gestion des infrastructures et équipements*
- Concernant le transfert des ressources financières :
- *Renforcer l'exercice des fonctions de maîtrise d'ouvrage des compétences transférées aux collectivités territoriales ;*
 - *Prendre en compte l'évaluation des ressources financières dans le chronogramme général proposé par l'étude ;*
 - *Procéder à la relecture de l'arrêté interministériel créant le Comité national des Finances Locales dans ses missions et composition ;*
 - *Procéder à la signature de conventions entre les départements ministériels concernés et l'ANICT pour la mise à disposition des collectivités territoriales des fonds sectoriels destinés à l'investissement et à l'équipement.*
- Concernant les aspects institutionnels :
- *Assurer le pilotage et la coordination du processus de transfert des compétences et des ressources au niveau national par un comité interministériel placé sous l'égide du Premier Ministre ;*
 - *Elargir la composition et redéfinir les missions des Comités Régionaux et Locaux d'Orientation afin de prendre en charge la coordination du processus de transfert de compétences et de*

ressources de l'Etat aux collectivités territoriales.

Certaines de ces recommandations ont été mises en œuvre. Il s'agit entre autres de :

- la création de la commission interministérielle ;
- la création des commissions régionales d'identification des infrastructures rurales ;
- la mise en place d'un comité technique composé de représentants de chaque département ministériel et chargé d'approfondir la réflexion sur la problématique du transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux collectivités territoriales ;
- la création de cellules d'appui à la décentralisation au niveau des ministères de la santé et de l'équipement ;
- la préparation des textes de transfert en matière de gestion des ressources forestières et fauniques ;
- les décisions de transfert des infrastructures dans la Région de Sikasso dans les domaines de l'éducation, la santé et l'eau
- la réalisation de l'étude d'évaluation des ressources financières à transférer aux collectivités territoriales.

III- L'administration locale

Evaluation :

Le fonctionnement des organes locaux s'est beaucoup amélioré au cours des différentes mandatures. Par contre, beaucoup reste à faire pour renforcer les organes techniques, notamment dans les collectivités rurales. Le régime de tutelle a priori reste applicable à l'essentiel des compétences locales.

Indicateurs:

- 3.1. *Fonctionnement des organes politiques :* ↑↑
- 3.2. *Qualité des organes techniques:* ⇒
- 3.3. *Le niveau de contrôle de l'Etat:* ⇒

Les organes politiques

Le Conseil municipal

Le conseil municipal est l'organe délibérant de la commune. Sa composition varie selon l'importance démographique de la commune. Le minimum est de 11 conseillers (communes de moins de 10 000 habitants) et le maximum est de 45 conseillers (communes de plus de 200 000 habitants). Ces extrêmes se reportent, *mutatis mutandis* dans la composition des conseils de cercles et des assemblées régionales. Dans tous les cas, le nombre de conseillers de cercle ou de région dépend du nombre de communes et cercles et de leur population.

Les conseils se réunissent une fois par trimestre, pour une durée ne pouvant excéder 10 jours pour les communes, sept jours pour les cercles et les régions. Pour les trois types de conseils, la session budgétaire peut durer jusqu'à quinze jours.

Au cours de cette première mandature, l'on a pu constater que nombre de conseils ne tiennent pas encore régulièrement leurs quatre sessions ordinaires annuelles. La production des comptes n'est pas effectuée dans les délais légaux. Les commissions techniques ou sectorielles prévues sont rarement créées.

La Municipalité

Le Maire et les Adjointes au Maire constituent le bureau communal. Ils sont élus par le Conseil en son sein au scrutin uninominal. Le vote est secret. En ce qui concerne l'élection du Maire, des Adjointes et des Représentants de la commune au conseil de cercle, lorsqu'aucun des candidats n'obtient la majorité absolue après deux (02) tours du scrutin, il est procédé à un 3^{ème} tour à l'issue duquel le

candidat ayant obtenu le plus grand nombre de voix, est déclaré élu. Si au cours de cet ultime tour, il y a égalité de

voix, le candidat le plus âgé est déclaré élu.

Les relations avec la tutelle

Le contrôle administratif

La loi procède à une distinction entre des compétences dans lesquelles les décisions locales peuvent entrer en vigueur sous la réserve d'une simple transmission à l'autorité de tutelle, et celles dans lesquelles les décisions ne peuvent entrer en vigueur qu'après approbation de l'autorité de tutelle. Le domaine du contrôle a priori est relativement réduit, mais reste important. Ce contrôle prend, selon le cas, les formes de l'approbation ou de l'autorisation du représentant de l'Etat dans la collectivité.

Des domaines aussi importants pour l'autonomie locale que la fixation des tarifs et redevances des services publics locaux ou des taux des taxes locales, l'aménagement du territoire, la gestion du personnel, le budget, la création de services publics économiques et commerciaux tombent dans le domaine du contrôle a priori de légalité. Dans les autres matières qui sont résiduelles, l'autorité de tutelle dispose de deux possibilités : demander une deuxième lecture du texte ou saisir la juridiction administrative d'un recours contre la délibération. Par ailleurs, l'autorité locale

dispose toujours de la possibilité de saisir la juridiction administrative contre la décision de l'autorité de tutelle en cas de contrôle administratif a priori. Les autorités de tutelle sont : le ministre chargé des collectivités locales (pour les régions et le District de Bamako), le Gouverneur (pour le conseil de cercle et la commune chef lieu de cercle), le préfet (pour les autres communes du cercle). Le sous-préfet n'exerce aucun contrôle de légalité. Il est uniquement chargé d'appuyer, d'assister et de conseiller les communes auprès desquelles il est nommé.

L'autorité de tutelle a également le devoir de procéder à des missions d'inspection, une fois par an dans les services des collectivités locales.

Les contrôles budgétaires et financiers

Le contrôle de la gestion des autorités locales est effectué par les ministres chargés des collectivités locales et des finances, le contrôle général de l'Etat et la section des comptes de la Cour Suprême. Les corps du contrôle de l'Etat effectuent des contrôles sur place et sur pièce de la gestion comptable du payeur des collectivités locales.

L'organisation et Le fonctionnement des services municipaux

Le conseil municipal est l'organe délibérant de la commune. Sa composition varie selon l'importance démographique de la commune. Le minimum est de 11 conseillers (communes de moins de 10 000 habitants) et le maximum de 45 conseillers (communes de plus de 200 000 habitants). Ces extrêmes se reportent, *mutatis mutandis* dans la composition des conseils de cercles et des assemblées régionales. Dans tous les cas, le nombre de conseillers de cercle ou de région dépend du nombre de communes et cercles et de leur population.

Les conseils se réunissent une fois par trimestre, pour une durée ne pouvant excéder 10 jours pour les communes, sept jours pour les cercles et les régions; sauf la session budgétaire qui peut en durer quinze

Au cours de cette première mandature, l'on a pu constater que nombre de conseils ne tiennent pas encore régulièrement leurs quatre sessions ordinaires annuelles. La production des comptes n'est pas effectuée dans les délais légaux. Les commissions techniques ou sectorielles prévues sont rarement créées.

IV-Les ressources humaines

Evaluation:

Un noyau de cadres municipaux existe. Leur niveau technique nécessite cependant de sérieux ajustements. Les transferts de ressources humaines prévus par la loi n'est pas effectif. La maîtrise d'ouvrage local souffre des déficiences techniques des collectivités locales

Indicateurs:

- 4.1. La qualification des personnels: ⇒
- 4.2. Les transferts de Ressources humaines: ⇓
- 4.3. La maîtrise d'ouvrage locale: ⇒

L'existence et le niveau de formation des principaux cadres municipaux

L'absence d'une institution spécialisée dans la formation des élus locaux a amené plusieurs à intervenir pour combler ce vide. L'Etat malien, à travers la Direction Nationale des Collectivités Territoriales, a procédé à la formation des maires, adjoints aux maires, secrétaires généraux, percepteurs et régisseurs des

municipalités. L'USAID au Mali, ainsi que deux ONG, l'Association conseil pour l'action (ACA) et le Centre international pour le développement connu sous le sigle anglais RTI. Les cadres municipaux souffrent généralement d'un niveau de formation, ce qui a des répercussions sur certaines tâches municipales.

Le transfert de personnels

Malgré les prescriptions légales en matière de transfert de ressources, le transfert de ressources humaines pose d'énormes problèmes dans son application. La mise à disposition de fonctionnaires de l'Etat aux collectivités territoriales, consacrée dans le nouveau statut général des fonctionnaires de l'Etat, manque de contenu précis (procédures et modalités concrètes non définies). La réflexion porte sur l'urgence du transfert de certaines catégories de

personnel dans les domaines sensibles tels le personnel des hôpitaux régionaux. De même la mise en œuvre des mesures diligentes en vue d'opérationnaliser la Fonction Publique des Collectivités Territoriales, par notamment la mise en place des organes statutaires prévus, l'organisation des concours et examens professionnels, l'élaboration et/ou la diffusion d'outils de gestion du personnel.

V- La démocratie locale

Evaluation :

Le système électoral malien est généralement considéré comme crédible. Le processus électoral local a repris son cours après une interruption de plusieurs années. Il est ouvert à toutes les forces politiques et de la société civile. Les cadres de participation citoyenne restent assez réduits et ne favorise pas un contrôle citoyen de l'action locale. Le contrôle de la gestion locale est assuré par les services de l'Etat. Il n'y a pas d'espace pour l'initiative citoyenne. Le mouvement municipal est en cours de consolidation.

Indicateurs:

- 5.1. La fiabilité du système électoral: ⇑
- 5.2. Le niveau de la participation politique des citoyens: ⇒
- 5.3. La consistance du mouvement municipal: ⇒
- 5.4. Transparence et redevabilité des autorités et de la gestion locale : ⇓

La représentativité sociologique des conseils locaux

La constitution dispose que les collectivités sont administrées par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi. Seuls les conseils municipaux sont élus au suffrage universel direct. Les conseils de cercle sont composés de membres élus en leur sein par les conseils

municipaux de leur ressort. Selon la même technique, les assemblées régionales sont composées de membres élus en leur sein par les conseils de cercle de leur ressort. Avec la tenue des élections communales, le 30 mai 2004, le Mali a amorcé la deuxième mandature locale. Ces élections

ont mobilisé l'ensemble de la classe politique et débouché sur le renouvellement des organes des 761 collectivités territoriales que compte le pays (703 communes dont 666 communes rurales et 37 communes urbaines, 49 cercles, 08 régions et le District de Bamako). Désormais, ce sont 10 752 élus locaux (contre 10540 en 1999), de diverses sensibilités politiques et sociologiques, qui ont la responsabilité de gérer les affaires locales. A ce niveau, il

faut noter les changements, parfois significatifs, intervenus dans la configuration des organes des collectivités territoriales, et surtout la nette amélioration de la représentation féminine et indépendante. Ainsi, en 2004, on dénombre 703 conseillères contre 441 en 1999 ; 7 femmes maires contre 5 en 1999 ; 2 présidentes de conseils de cercle contre aucune en 1999 ; 72 maires élus sur des listes indépendantes contre 19 en 1999.

La participation locale (relation entre les organes municipaux et la société civile)

La loi liste un certain nombre de matières dans lesquelles les conseils municipaux ont l'obligation de consulter au préalable les conseils de villages ou de fractions, ou les chefs de quartiers avant d'entreprendre toute action sur le territoire de leur ressort. Il s'agit des matières suivantes :

- voirie, collecteurs de drainage et d'égouts,
- transports publics,
- gestion du domaine communal,

- cadastre et aménagement du territoire,
- organisation des activités agricoles, pastorales, sylvicoles, de pêche ou de chasse,
- création et entretien des puits et points d'eau,
- protection de l'environnement et gestion des ressources naturelles,
- implantation et gestion des équipements collectifs.

La transparence dans la gestion locale et redevabilité (accountability)

La bonne administration des 703 communes est au centre des défis majeurs du processus de décentralisation au Mali. L'exercice de la démocratie à la base met en lumière un certain nombre de problèmes dans des communes maliennes. En effet, on note l'absence de contrôle et de supervision des Centres Secondaires, le mauvais archivage des dossiers d'Etat Civil, la non sécurisation des fonds détenus par les Régisseurs de recettes et d'avances, le non respect du plafond fixé à 100.000 F CFA par opération pour certaines dépenses à la Régie d'avances, la passation irrégulière de marchés de gré à gré, la non tenue des documents de base de la comptabilité matières (livre

journal, fiches casier, fiches détenteur, procès-verbal de réception), la confection parfois de la double facture relative pour l'exécution d'un même service, l'aliénation des sites d'équipements collectifs (écoles, dispensaires, maternités, espaces verts, terrains de sport) et le non respect des zones de passage sur les rives des marigots, la mauvaise évaluation des ressources budgétaires.

Le problème de la qualité de gestion se pose avec acuité dans les communes maliennes. C'est surtout dans le domaine foncier que les problèmes de mauvaise gestion ont été relevés, avec de nombreuses condamnations des élus communaux.

Le mouvement municipal et la coopération décentralisée

Les maires ont mis sur pied une association en 1993. Cette association s'est transformée en Association des municipalités du Mali (AMM) en 2001, au cours de la première édition des « Journées nationales de la commune ». Elle regroupe l'ensemble des 703 communes que compte le pays. Elle

dispose d'antennes locales au niveau des cercles et des régions. Son fonctionnement permanent est assuré par une équipe technique composée de :

- un secrétaire permanent,
- un conseiller technique (assistance technique française),
- un agent de liaison,

-un secrétaire.

L'association mène un travail de sensibilisation des élus locaux à travers des rencontres telles que le Forum des maires, les Journées nationales de la commune. Ces rencontres sont le moment de mise en commun des préoccupations des élus municipaux. Il en résulte chaque année un mémorandum adressé au Chef de l'Etat sur le point de vue des élus municipaux sur les enjeux et les perspectives de la décentralisation.

Les problèmes majeurs de l'AMM sont les suivants :

- Communication : l'absence des moyens de liaison empêchent un contact permanent entre le siège de l'Association et ses représentations locales,
- Les cotisations sont difficiles à mobiliser du fait de la situation financière très souvent incertaine des membres,
- L'équipe administrative et technique de l'Association est peu étoffée faute de moyens budgétaires pour recruter le personnel nécessaire.

VI- Les Finances locales

Evaluation :

Il n'y a pas de système de transferts intergouvernementaux consolidé. Les transferts financiers sont très faibles, aléatoires et leur versement accuse des retards préjudiciables à une visibilité budgétaire chez leurs bénéficiaires. La mobilisation des ressources propres ne donne des résultats à la mesure des potentialités.

Indicateurs:

6.1. La cohérence des transferts financiers de l'Etat : ↓↓

6.2. La performance dans la mobilisation des ressources locales propres: ⇒

6.3. Le poids économique et financier des collectivités locales: ↓↓

Les transferts de ressources

La loi dispose que les charges financières résultant pour chaque collectivité des transferts de compétences font l'objet d'une attribution par l'Etat de ressources d'un montant au moins équivalent auxdites charges. Depuis la tenue des premières élections municipales, l'Etat a versé des subventions destinées à l'investissement et au fonctionnement des nouvelles communes. A titre illustratif, l'Etat a consenti, au titre des subventions destinées à l'investissement et au fonctionnement des collectivités territoriales, les montants ci-après : 1 906 000 000 F. CFA (2001), soit 0,34% du montant global du Budget d'Etat ; 2 106 000 000 F.CFA (2002), soit 0,36% ; et 2

048 000 000 F.CFA (2003), soit 0,31%. En outre, les subventions à la tutelle ont atteint les niveaux ci-après : 625 000 000 FCFA (2001) ; 800 000 000 FCFA (2002) et 824 000 000 FCFA (2003). Toutefois, le transfert des ressources financières du budget d'Etat vers les budgets des collectivités territoriales souffre d'un manque de lisibilité (pourcentage du budget de l'Etat affecté aux collectivités). La loi donne à l'Etat la possibilité de transférer aux collectivités locales la gestion d'une partie de son domaine public. Il peut également cogérer avec une collectivité locale ou lui affecter ou céder des biens de son domaine privé se trouvant dans son ressort territorial.

Tableau 2: Ressources locales dans le budget (en milliers de FCFA)

Ressources	2003	2004	2005
1. Impôts et taxes	3 760 210 3000.000*	4 088 870 3 197 190*	4 729 750 4 019 552*
2. Domaine et services	1 070 085 725 595*	396700 328 065	486 800 240 000*
5. Emprunts	0*	0*	0*

* Les premiers chiffres représentent la moyenne nationale, les seconds, ceux de la capitale Bamako

La mobilisation des ressources locales propres

Le financement des collectivités locales repose essentiellement sur les produits de la fiscalité propre des collectivités (impôts et taxes locales, redevances sur les prestations de services,...).

Le niveau de mobilisation des ressources par les collectivités territoriales, autrefois chaotique, s'améliore. Les communes maliennes ont un peu aplani les difficultés dans la mobilisation de leurs ressources propres. Elles collectent en moyenne 2.600 FCFA par habitant au titre de la fiscalité directe contre 1150 en 1999. Cette hausse est liée aux appuis des partenaires techniques et financiers qui soutiennent ardemment les politiques de mobilisation des ressources financières locales. Elle fait environ 3000 FCFA par habitant dans la capitale Bamako dans. Le même constat s'impose pour les taxes municipales. La moyenne est de 450 FCFA (525 à Bamako). La vétusté ou l'absence d'une véritable offre de services municipaux aux populations explique en partie la faiblesse des moyens de fonctionnement de ces services qui ne rapportent par habitant qu'une moyenne de 1900 FCFA par habitant (1500 FCFA à Bamako).

L'appréciation du taux de mobilisation des ressources locales doit être cependant nuancée, en tenant compte des situations spécifiques des communes urbaines et des communes rurales :

- les ressources liées à l'activité (patentes et licences) et même les redevances ont un taux de mobilisation acceptable sur l'ensemble du territoire. Cependant, les communes urbaines en bénéficient plus que les communes rurales en raison de la faiblesse du tissu économique dans ces dernières ;
- les ressources liées à la personne : constituées de la TDRL, les taxes sur les armes à feu et sur le bétail, qui bénéficient plus aux communes rurales, sont néanmoins timidement recouvrées ;
- l'uniformité des principales sources de revenus traduit une faiblesse de la prise en compte du potentiel fiscal en milieu urbain et rural.

A titre illustratif, le montant de la patente recouvrée en commune II du District de Bamako, en 2003, s'élève à 242 718 163 FCFA sur des prévisions de 207 582 832 FCFA. Pour la même année, la commune rurale de Sirakorola, située dans la 2^{ème} Région du Mali, a recouvré au titre de la patente 84 375 FCFA sur des prévisions de 300 000 FCFA.

Au titre de la TDRL, la Commune II du District de Bamako a recouvré, 9 004 640 FCFA sur des prévisions de 15 000 000 FCFA ; sur le même exercice, la Commune rurale de Sirakorola a recouvré, au titre de la TDR, 10 966 243 FCFA sur des émissions de 18 949 680 FCFA.

Les causes de la faiblesse des ressources financières et de l'insuffisante mobilisation de celles-ci (dans certaines communes), tiennent à plusieurs facteurs, dont :

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

En définitive, il est incontestable que la décentralisation a contribué à changer le visage du Mali. Cependant, le succès institutionnel de la réforme devrait se traduire par des améliorations plus substantielles et perceptibles dans les conditions de vie des populations. Pour ce faire, Il est attendu de l'ensemble des acteurs plus d'engagements et d'audaces afin de consolider les acquis et de transcender les difficultés du moment.

En ce concerne l'emprunt, le Code des collectivités territoriales dispose que les communes peuvent, sur délibérations, avoir accès à l'emprunt ; mais sur approbation de l'autorité de tutelle. Toutefois il n'y a pas de structures adaptées au crédit municipal et les banques ordinaires, commerciales pratiquent une politique de charges insupportables pour les communes. C'est ce qui explique en partie l'absence total d'emprunt par les communes maliennes.

Le poids économique et financier des collectivités locales

Le poids financier des collectivités locales, du moins des 19 communes des centres urbains est assez marginal. L'ensemble des recettes locales ne représente qu'une moyenne de 6% des recettes de l'Etat

entre 2003 et 2005. Dans cette masse, la part des recettes fiscales locales par rapport aux recettes fiscales de l'Etat est seulement de 5,1%.

VII- Le développement local et la lutte contre la pauvreté

Evaluation :

Les collectivités locales se sont familiarisées avec les outils de planification du développement local. Elles fournissent des efforts appréciables dans la fourniture des services aux populations. Les collectivités locales se mobilisent également dans l'appui aux opérateurs économiques.

Indicateurs:

7.1. La capacité de planification du développement local : ⇒

7.2. Le niveau de l'offre de services aux populations: ⇒

7.3. L'appui aux opérateurs économiques locaux: ⇒

La planification du développement économique local

Les communes disposent d'un guide de programmation du développement communal, élaboré par la Mission de Décentralisation et des Réformes Institutionnelles (MDRI) et qui constitue un document de référence. Pour élaborer leurs plans de développement, les collectivités locales suivent les étapes ci après :

- Mise en place d'une commission d'élaboration du plan de développement par le Conseil municipal,

- Identification et analyse des problèmes
- Détermination et priorisation des actions envisageables,
- Restitution et validation des travaux par la commission,
- Rédaction du plan triennal de développement,

La plupart des communes disposent de ce document qui oriente ensuite l'élaboration des plans annuels opérationnels.

L'offre municipale des services de base aux populations

Grâce aux ressources du FICT, les collectivités territoriales ont pu réaliser d'importants projets se répartissant entre différents secteurs des services sociaux de base. Dans le domaine de l'éducation, la construction et l'équipement des écoles, le logement des enseignants par les collectivités locales a permis d'améliorer le taux de scolarisation à travers le pays.

Dans la fourniture de l'eau potable, l'investissement communale en matière d'hydraulique a conduit à l'amélioration de l'accès à l'eau potable, la maîtrise de l'eau pour l'irrigation des petits périmètres qui contribuent respectivement à la réduction des maladies à transmission hydrique, la production et la sécurité alimentaire et les revenus des femmes, l'exploitation plus

rationnelle des pâturages et la sécurisation des revenus des éleveurs.

Par ailleurs, l'amélioration de l'accès des citoyens aux documents administratifs et la qualité de l'état civil, un meilleur écoulement de la production locale vers les marchés et accès facilité aux écoles et aux centres de santé, l'amélioration de la télécommunication et l'information des citoyens ont été obtenus dans les collectivités locales. Les collectivités locales ont réalisé et équipé 269 nouveaux équipements (dispensaires, maternités) permettant d'améliorer l'accès des populations aux soins de santé et la réduction de la mortalité périnatale et de l'état de santé des populations

L'appui à l'économie locale

Les communes ont réalisé et équipé 251 infrastructures marchandes (marchés,

gares routières, abattoirs, parcs à bétails et de vaccination) Elles ont ainsi offerts

aux acteurs économiques locaux des
cadres d'accueil et de facilitation de leurs

activités économiques.