

En 1992, le gouvernement du Mali a opté pour une politique de réforme de la gestion publique fondée sur la décentralisation. Ce choix politique pour la dévotion des compétences et ressources aux collectivités territoriales était motivé par plusieurs raisons : approfondir le processus de démocratisation en cours, aborder différemment les problèmes de développement local, refonder l'Etat et promouvoir la sécurité et la paix. La décentralisation est devenue une réalité en 1999 suite à l'organisation des élections communales. Elle a abouti à un changement profond des relations entre l'Etat et les citoyens et à un rapprochement entre les services publics et la population.

La SNV-Mali considère la décentralisation comme un facteur d'importance stratégique pour le développement du Mali, en particulier pour les groupes défavorisés. Elle a fait de la promotion et de la facilitation du processus de décentralisation la toile de fond de ses activités au Mali.

Le bouclage du premier mandat des collectivités territoriales en 2004 est un moment opportun pour faire le point sur la mise en oeuvre de cette réforme. Un partage des expériences est important, non seulement pour le Mali mais aussi pour d'autres pays de la sous-région qui vivent un apprentissage similaire ou qui veulent entamer un processus identique. Ce bulletin vise à informer le lecteur sur les motivations et les fondements de la décentralisation au Mali, les dispositifs institutionnels d'appui, les premiers acquis du processus au niveau local, mais aussi sur les enjeux et les défis que pose ce processus au Mali.



Koninklijk Instituut
voor de Tropen
Institut Royal des Tropiques
(Royal Tropical Institute)

BP 95001
1090 HA Amsterdam
Pays Bas

E-mail publishers@kit.nl
Site-web www.kit.nl



CEDELO



SNV - Organisation néerlandaise
de développement

Bezuidenhoutseweg 161
2564 AG La Haye
Pays Bas

BP 2220
Bamako, Mali

Tel. (223) 223 33 47 / 223 33 48
Fax (223) 223 10 84

E-mail snv@snvmali.org
Site-web www.snmali.org

ISBN 90-6832-846-8

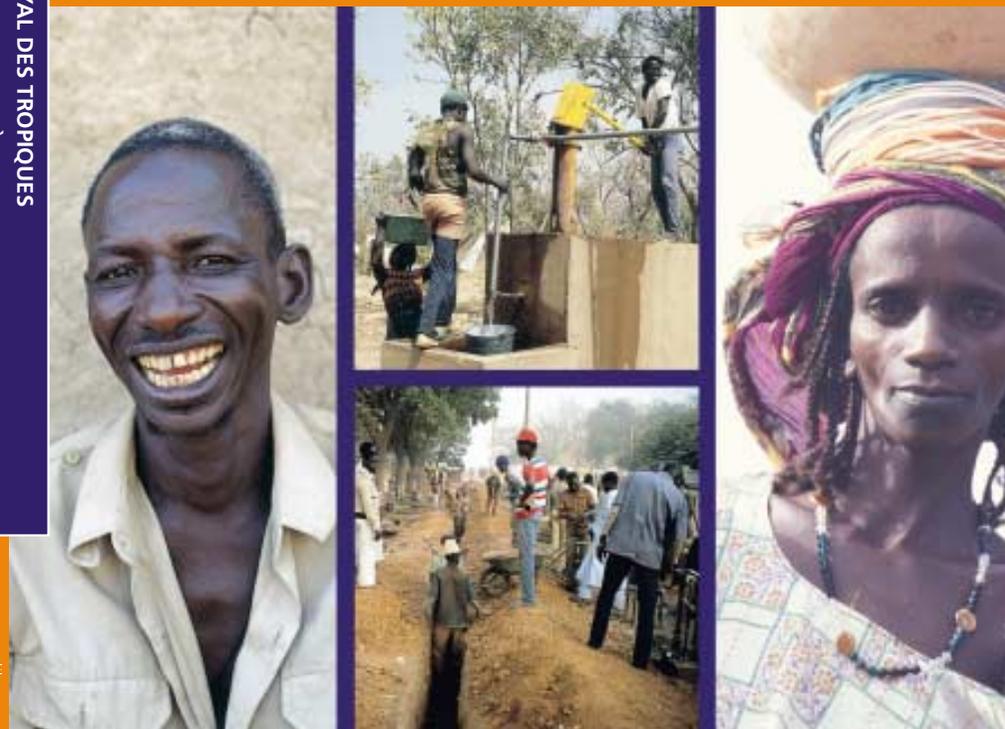


9 789068 328462

INSTITUT ROYAL DES TROPIQUES
LA DÉCENTRALISATION AU MALI : DU DISCOURS À LA PRATIQUE - SNV/CEDELO

SNV et CEDELO

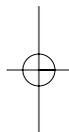
La décentralisation au Mali : du discours à la pratique

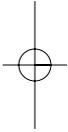




LA DÉCENTRALISATION AU MALI

Du discours à la pratique







*SNV Mali : Souleymane Diarra, Amagoïn Keita, Joost Nelen,
Bakary Coulibaly, Néné Konaté, Rahly Ag Mossa, Renée Osté et Gaoussou Sène*

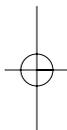
CEDELO : Ousmane Sy

Sous l'édition de : Thea Hilhorst et Gerard Baltissen (KIT)

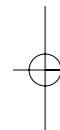
LA DÉCENTRALISATION AU MALI

Du discours à la pratique

Série : Décentralisation et gouvernance locale



Bulletin 358



Institut Royal des Tropiques (KIT) – Amsterdam
KIT Development, Policy and Practice



Bulletins de l'Institut Royal des Tropiques

L'Institut Royal des Tropiques (KIT) d'Amsterdam, Pays Bas, est spécialisé dans la production et le partage de connaissance et d'expertise dans le cadre d'une coopération institutionnelle. Les objectifs du KIT sont de contribuer au développement durable, à la lutte contre la pauvreté, à la diffusion d'information, à la préservation de la culture et aux échanges culturels.

Cette série de Bulletins de l'Institut Royal des Tropiques (KIT) traite de thèmes d'actualité relatifs à la coopération internationale au développement.

Autres publications du KIT sur le thème de la décentralisation et de la gouvernance locale :

- Réseau Africain sur les approches participatives (1999). Participation villageoise au développement rural. Guide du formateur, manuel du praticien et outils.
- Oosterhout, F. (2002). Moving targets. Towards monitoring democratic decentralization. KIT Bulletin 349.
- Groupe de Recherche et Action sur le Foncier (2003). Enjeux et viabilité des communes rurales au Burkina Faso. KIT Bulletin 351.
- Cissé, A., Diabaté, H., Ballo, D., Baltissen, G., Heus, M., Hilhorst, T. (2003). Soutenir la mise en oeuvre de la décentralisation en milieu rural au Mali.
- Mukhopadhyay, M. (ed.) (2003). Governing for equity : gender, citizenship and governance.
- Valk, M., Cummings, S., Dam, H. (2004). Gender, citizenship and governance : a global source book. Gender society and development, vol. 7.
- Bako-Arifari, N., Dicko A., Doevenspeck, M., Sanou B., Singer U. (2004). Financer la décentralisation rurale : Taxes et impôts à l'échelle locale au Bénin, Burkina Faso et Mali, KIT Bulletin 357.

Ce bulletin est le fruit de la collaboration entre l'organisation néerlandaise de développement (SNV) au Mali, le Centre d'expertises sur la décentralisation et le développement local (CEDELO) et le KIT.

SNV

Rue 17 Porte 305 Badalabougou Est
BP 2220

Bamako, Mali

Tel (223) 223 33 47 / 223 33 48

Fax (223) 223 10 84

Email : snv@snvmali.org

Site web : www.snvmali.org

CEDELO

Immeuble DFA ACI 2000

Bamako, Mali

Tel (223) 229 69 30

Email : mag_cedelo@hotmail.com

Institut Royal des Tropiques (KIT)

KIT Development, Policy and Practice

KIT Publishers

P.O. Box 95001

1090 HA Amsterdam

Pays-Bas

Téléphone : +31 (0)20 5688 272

Téléfax : +31 (0)20 5688 286

E-mail : publishers@kit.nl

Site-web : www.kit.nl

© 2004 KIT, Amsterdam, Pays-Bas

Sous l'édition de : Thea Hilhorst,

Gerard Baltissen

Rédaction française : Paulette Géraud

Photographie : KIT Fotobureau

Jan Kees van de Werk, Cheick Oumar Cissoko

Couverture : Grafisch Ontwerpbureau

Agaatsz, BNO, Meppel, Pays-Bas

DTP : Nadamo Bos, Driebergen, Pays-Bas

Impression : Meester & de Jonge, Lochem,

Pays-Bas

ISBN : 90 6832 844 1

ISSN : 0922-7911

NUR : 600/940

Avant-propos

Les expériences de nos ancêtres constituent la base de notre vie actuelle. Cette ancienne sagesse africaine est devenue un fil conducteur pour la SNV. Eviter de réinventer la roue et garder de manière durable et palpable la mémoire des résultats de la collaboration avec nos partenaires sont les deux principes qui nous guident dans des publications telles que celle-ci.

En 1992, le gouvernement malien a opté pour une politique de décentralisation. La SNV considère que cette politique est un facteur d'importance stratégique pour le développement du Mali, en particulier pour les groupes défavorisés, et elle a fait de la promotion et de la facilitation du processus de décentralisation la toile de fond de ses activités. Avec la décentralisation, les collectivités territoriales sont devenues des espaces appropriés au sein desquels les anciens « administrés » manifestent leur capacité à prendre des initiatives et à participer de façon effective, dans leur localité, au processus de prise de décision sur le développement.

Ce bulletin « La décentralisation au Mali : du discours à la pratique » vise à informer le lecteur sur les acquis du processus de décentralisation au Mali. Il est le résultat d'une collaboration suivie et fructueuse entre plusieurs partenaires. Les collectivités territoriales et la population de Banamba, Dioïla, Koulikoro et Ménaka, en ont été des sources d'information essentielles et elles sont les acteurs des dynamiques sociales que nous présentons dans cet ouvrage. L'Institut Royal des Tropiques (KIT) d'Amsterdam et le Centre d'Expertises sur la Décentralisation et le Développement Local (CEDELO) de Bamako ont fourni un apport méthodologique inestimable pour faire remonter à la surface le savoir longtemps accumulé. Les conseillers techniques de la SNV-Mali ont activement contribué à cet exercice de capitalisation des expériences et continuent à œuvrer aux côtés de leurs partenaires maliens pour une société juste et équitable.

Je voudrais remercier les auteurs du bulletin ainsi que Almoustapha Amadou, Kadiatou Ballo, Abdou Kali Coulibaly, Danséni Koné, Elsbet Lodenstein, Assitan Sininta-Cissé et Cheick Sissoko pour leur contribution écrite au nom de la SNV. Que Jaap Bijl, Wim van Campen, Sonia Le Bay, Hans Meenink et Bertus Wennink soient aussi remerciés pour la lecture critique de la version provisoire de cette publication, de même que Paulette Géraud pour la rédaction en français.



Cette publication a été réalisée dans le cadre du 25ème anniversaire de la SNV-Mali, moment privilégié pour jeter un regard rétrospectif sur le chemin parcouru et, en même temps, pour s'outiller afin de tracer de nouvelles voies et relever le défi que nous pose l'avenir : que notre travail ait un impact encore plus significatif et durable pour le Mali.

Je suis convaincue que cette publication est un outil utile.

Jeanette de Regt
Directrice de la SNV-Mali

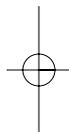


Table des matières

Avant-propos	5
Abréviations	7
1 Introduction	11
2 La réforme institutionnelle de décentralisation	15
2.1 MOTIVATIONS ET FONDEMENTS	15
2.2 AMBITIONS ET ESPÉRANCES JUSTIFIANT LE CHOIX DE LA RÉFORME ET SES ENJEUX	16
2.3 PRÉPARATION ET ACCOMPAGNEMENT DE LA MISE EN PLACE	19
2.4 MOBILISATION ET IMPLICATION DE TOUS LES ACTEURS DANS LA PRÉPARATION ET LA MISE EN ŒUVRE	21
2.5 REDÉFINITION DES UNITÉS ADMINISTRATIVES DU TERRITOIRE	22
2.6 MOBILISATION DES PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS	24
2.7 ÉTAT ACTUEL DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCENTRALISATION AU MALI	24
3 Dispositif institutionnel de mise en œuvre de la décentralisation	27
3.1 RÔLE ET COMPORTEMENT DE L'AUTORITÉ DE TUTELLE	27
3.2 LES COMITÉS D'ORIENTATION	28
3.3 DISPOSITIF D'APPUI TECHNIQUE	29
3.4 LE RÉSEAU DE PRESTATAIRES	31
3.5 DISPOSITIF D'APPUI FINANCIER	33
3.6 CONCLUSIONS	38
4 Processus de transfert de compétences et de ressources	41
4.1 TRANSFERT « AUTOMATIQUE » DE COMPÉTENCES	41
4.2 REPRISE DES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES EN MATIÈRE ÉLECTORALE	42
4.3 ÉTAT D'AVANCEMENT DU TRANSFERT DE COMPÉTENCES SPÉCIFIQUES	43
4.4 INITIATIVES DANS LES DOMAINES DE L'HYDRAULIQUE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA SANTÉ	43
4.5 DOMAINES, AFFAIRES FONCIÈRES ET GESTION DES RESSOURCES NATURELLES	47
4.6 SAISIR LES OPPORTUNITÉS DU TRANSFERT DE COMPÉTENCES POUR LE DÉVELOPPEMENT LOCAL	51
5 Pratique de la décentralisation dans les communes	53
5.1 CERCLES ET COMMUNES SOUTENUS PAR LA SNV	53
5.2 PRÉPARATION DE LA DÉCENTRALISATION	54
5.3 CRÉATION DES COMMUNES	55
5.4 ÉLECTIONS COMMUNALES DE 1999	55
5.5 INVESTITURE ET DÉMARRAGE DES COMMUNES	57
5.6 PLANIFICATION DU DÉVELOPPEMENT LOCAL	58

5.7	FONCTIONNEMENT DE LA COMMUNE	62
5.8	MOBILISATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES	65
5.9	LA GESTION BUDGÉTAIRE	68
5.10	RÉALISATION DES INFRASTRUCTURES ET PRESTATIONS PUBLIQUES	68
5.11	GESTION DES RESSOURCES NATURELLES	69
5.12	PRÉVENTION ET GESTION DES CONFLITS LOCAUX ET SÉCURITÉ LOCALE	70
5.13	CONCLUSIONS	72
6	Discussion et perspectives	73
6.1	LA POPULATION FACE À LA DÉCENTRALISATION	73
6.2	LA DÉCENTRALISATION : UNE OPPORTUNITÉ INÉDITE POUR L'ÉQUITÉ ENTRE HOMMES ET FEMMES	74
6.3	LA DIVERSITÉ D'APPLICATION DE LA DÉCENTRALISATION DANS LE PAYS	75
6.4	L'INTERCOMMUNALITÉ	75
6.5	L'ADAPTATION DE L'ÉTAT AU CONTEXTE DÉCENTRALISÉ	76
6.6	LA MISE EN COHÉRENCE DES PLANIFICATIONS ET DES ACTIVITÉS	77
6.7	LE FINANCEMENT ET LA MOBILISATION DES RESSOURCES	78
6.8	LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS	78
6.9	LE FONCIER, LE PATRIMOINE ET LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES	80
7	Conclusions	83
	Bibliographie	87

Abréviations

ACCRM	Association des collectivités, cercles et régions du Mali
AMM	Association des municipalités du Mali
ANICT	Agence nationale de l'investissement des collectivités territoriales
AOF	Afrique occidentale française
ASACO	Association de santé communautaire
AV	Association villageoise
CCC	Centre de conseil communal
CCN	Cellule de coordination nationale
CDF	Code domanial et foncier
CDI	Commissariat au développement institutionnel
CDP	Comité de développement participatif
CEDELO	Centre d'expertises sur la décentralisation et le développement local
CENI	Commission électorale nationale indépendante
CESCOM	Centre de santé communautaire
CLO	Comité local d'orientation
CMDT	Compagnie malienne pour le développement des textiles
CNO	Comité national d'orientation
CRO	Comité régional d'orientation
CSR	Chargé de suivi régional
CT	Collectivité territoriale
CTA	Collège transitoire d'arrondissement
DGRC	Direction générale de la réglementation et du contrôle du secteur du développement rural
DNAER	Direction nationale de l'aménagement et de l'équipement rural
DNCN	Direction nationale de la conservation de la nature
DNCT	Direction nationale des collectivités territoriales
DNH	Direction nationale de l'hydraulique
FICT	Fonds d'investissement des collectivités territoriales
GLEM	Groupe local d'études et de mobilisation
GREM	Groupe régional d'études et de mobilisation
GRN	Gestion des ressources naturelles
HCCT	Haut Conseil des collectivités territoriales
MATCL	Ministère de l'administration territoriale et des collectivités locales
MDD	Mission de décentralisation et déconcentration
MDRI	Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles

OISE	Outil informatisé de suivi-évaluation
ONG	Organisation non gouvernementale
PDCD	Programme d'appui au développement des communes rurales du cercle de Dioïla
PDRK	Programme d'appui à la décentralisation dans la région de Koulikoro
PDUB	Programme d'appui au développement urbain de Bamako
PNAE	Plan national d'action environnementale
SDDR	Schéma directeur du secteur du développement rural (MAEP)
SRGB	Structures rurales de gestion du bois
SED	Stratégie d'énergie domestique
SNV	Organisation néerlandaise de développement
TDRL	Taxe de développement régionale et locale

1 Introduction



Au Mali, l'émergence des collectivités territoriales, communément appelée décentralisation, est cruciale pour l'ancrage de la démocratie, le développement local et la lutte contre la pauvreté dans toutes ses dimensions. Après quelques années de conceptualisation, d'élaboration du cadre légal et institutionnel et de négociations politiques, la décentralisation est devenue réalité en 1999. Les élections communales organisées cette année-là étaient l'aboutissement de la phase préparatoire et le démarrage de la mise en oeuvre de cette réforme institutionnelle. Les collectivités aux niveaux des communes, cercles et régions sont devenues les espaces légaux et appropriés pour le développement local.

Le processus de dévolution des pouvoirs a abouti à un changement profond des relations entre l'Etat et les citoyens et à un rapprochement entre les services publics et la population. Il s'inscrit dans un cadre plus large de révisions institutionnelles entamées par le gouvernement malien dans le cadre de la bonne gouvernance et s'applique à tous les niveaux : administration, finances publiques, ministères sectoriels, système judiciaire, etc. Un des aspects importants de ce processus est la déconcentration des services publics qui devrait aller de pair avec la décentralisation démocratique.

Les défis que pose la décentralisation au Mali se situent au niveau du renforcement de la démocratie représentative et participative, du transfert des compétences et des ressources et de leur gestion par les collectivités locales et d'une plus grande participation de la population aux activités politiques, économiques et sociales. La démocratie et le développement local reposent en effet sur une participation active des populations à la gestion des affaires publiques. La décentralisation permet également de créer un cadre institutionnel au niveau local qui accroît l'impact des politiques nationales telles que le Plan national de lutte contre la pauvreté.

Ces réformes institutionnelles sont récentes. La décentralisation n'en est qu'à ses débuts, le premier mandat des élus se terminant en 2004. Tous les acteurs de la décentralisation sont encore dans un processus d'apprentissage et le partage des expériences est important pour renforcer les compétences du gouvernement local et améliorer ses capacités à fournir des services qui répondent aux besoins et aux intérêts de la population.

Le bouclage de ce premier mandat est un moment opportun pour faire le point sur la mise en place des collectivités et leurs premières expériences, pour en tirer des leçons et des suggestions pour l'avenir. C'est non seulement important pour le Mali mais aussi pour les autres pays de la sous-région qui vivent un apprentissage similaire ou qui souhaitent entamer un processus identique.

Compte tenu de l'importance stratégique de la décentralisation pour le développement du Mali, en particulier pour les groupes défavorisés, la SNV-Mali s'est résolument engagée dans sa promotion et son accompagnement (voir encadré 1.1). La SNV, comme les autres partenaires, est consciente de la faiblesse du processus de capitalisation des expériences de décentralisation à tous les niveaux : du village à l'échelle nationale. Par ce bulletin, elle veut contribuer à ce processus de capitalisation concernant notamment la mise en place et le fonctionnement des communes rurales, afin de renforcer la compréhension des développements actuels, de nourrir le débat et de stimuler ainsi le dialogue et la réflexion sur les futures étapes. Ce bulletin s'inspire des expériences de la SNV à tous les échelons, des échanges avec ses partenaires et, surtout, des discussions avec les élus et les citoyens, hommes et femmes, dans l'ensemble du Mali.

Encadré 1.1 : Activités de la SNV au Mali dans le domaine de la décentralisation

La SNV s'est positionnée dans l'appui technique aux niveaux national, régional et local en accompagnant la mise en œuvre de la décentralisation. Concrètement, la SNV a soutenu les activités de renforcement de la décentralisation au niveau national en collaborant avec la MDRI (Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles) et la DNCT (Direction nationale des collectivités territoriales), par des ressources humaines d'appui-conseil et des activités ciblées telles que la prise en compte de la dimension de genre.

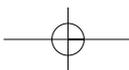
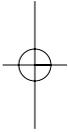
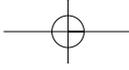
La SNV s'est également investie au niveau opérationnel dans des campagnes d'information dans les cercles de Dioïla (PDCD) et de Ménaka (PDCM). Sur la base de ses expériences, elle a été choisie comme opérateur CCC (Centre de conseil communal) dans les cercles de Banamba, Koulikoro, Dioïla (PDRK) et Ménaka. La SNV travaille aussi avec des communes urbaines à Bamako (PDUB).

En faisant des collectivités territoriales son échelle d'intervention, la SNV a voulu faciliter encore davantage l'accès des plus défavorisés aux services de base tels que la santé, l'éducation et l'eau, qui font partie des compétences transférées aux collectivités territoriales. Elle a ainsi pu développer des partenariats tant avec les structures non gouvernementales locales et internationales.

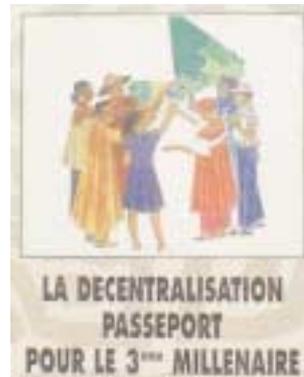
En adéquation avec les orientations politiques de l'Etat malien, la SNV a travaillé sur différents chantiers qui étaient autant de défis pour la décentralisation au Mali. Au nombre de ces défis on peut citer l'apprentissage et la maîtrise des rôles par les structures gouvernementales, les nouvelles autorités des collectivités territoriales et la société civile ainsi que le processus de transfert des compétences et des ressources de l'Etat central aux collectivités territoriales et leur gestion. Au fur et à mesure de l'évolution du processus de décentralisation, la SNV-Mali a mis l'accent sur le développement du cadre institutionnel et le renforcement organisationnel des acteurs de la décentralisation.

Ce bulletin s'adresse aux décideurs et aux services techniques impliqués dans la décentralisation rurale à tous les échelons ainsi qu'aux responsables des collectivités territoriales et à leurs associations. Il est également destiné à ceux qui accompagnent la décentralisation rurale, tels que les CCC, les ONG et les bureaux d'études, en bref aux responsables de sa conception, de sa mise en œuvre et de son accompagnement.

Le deuxième chapitre de ce bulletin donne un aperçu historique et politique des origines de la décentralisation au Mali et analyse la phase préparatoire, la mise en place du cadre légal, les structures, le nouveau découpage administratif du pays, les campagnes d'information. L'analyse du niveau opérationnel de la décentralisation, du dispositif technique et financier, de la mise en place des organes d'orientation et du réseau des prestataires est présentée dans le troisième chapitre. Le quatrième chapitre aborde la question des transferts de compétences. Le cinquième chapitre présente les premiers résultats obtenus dans les communes rurales, notamment dans les cercles et communes urbaines dans lesquels travaille la SNV. Le sixième chapitre propose une discussion sur des enjeux primordiaux tels que le rôle de la société civile, en insistant sur l'implication des femmes, le repositionnement de l'Etat et les changements des relations, le renforcement des capacités et la mobilisation des ressources ainsi que sur la prise en compte des problèmes d'environnement et de durabilité écologique. Finalement, dans le chapitre 7 des conclusions sont présentées.



2 La réforme institutionnelle de décentralisation



2.1 Motivations et fondements

Historiquement, le Mali actuel partage avec tous les pays voisins un même héritage institutionnel fondé sur la construction des grandes institutions étatiques du 11ème au 17ème siècle (les empires du Ghana, du Mali et de Songhaï). Ces empires étaient, de fait, des fédérations de provinces autonomes ayant à leur tête un empereur. Celui-ci détenait des pouvoirs fédérateurs¹ et laissait aux autorités des provinces le soin de gérer avec une certaine autonomie leurs territoires respectifs (Toé, 1997). Parmi les survivances de cette époque, il faut noter la liberté dont jouit encore aujourd'hui chaque village pour désigner son chef selon ses propres us et coutumes. Ces constats permettent d'affirmer que la décentralisation était une pratique profondément ancrée dans la tradition de gestion administrative familière aux populations maliennes.

Le pouvoir colonial, qui a introduit le processus de centralisation pour des raisons de contrôle des populations, ne tarde pas à s'apercevoir de ses limites. Dès le début du 20ème siècle, l'administration coloniale introduit une approche de décentralisation dans les colonies de l'Afrique occidentale française (AOF). C'est ainsi qu'en 1917² le gouverneur général de l'AOF, Vollenhoven, écrit : « au niveau de l'administration de base que constitue le cercle, la délégation du pouvoir de décision et le rapprochement de l'administration des administrés devraient être appliqués avec rigueur car eux seuls permettent de réconcilier les intérêts de la puissance dominatrice avec ceux des populations ». Le pouvoir colonial reconnaît donc qu'en raison des contraintes géographiques et des particularismes culturels la décentralisation est un modèle de gestion qui permet d'obtenir de meilleurs résultats.

Ainsi, un mouvement de création de communes prit corps dans la colonie du Soudan, aujourd'hui le Mali. En 1919, Bamako et Kayes deviennent des

¹ Ces pouvoirs étaient, entre autres, les grands travaux, la déclaration de guerre, les accords d'alliance et de paix.

² Lettre du gouverneur général de l'AOF aux lieutenants-gouverneurs des colonies et aux commissaires du gouvernement général de l'AOF en date de 1er novembre 1917 (Archives de cercle de Ségou).

communes mixtes de premier degré.³ Mais ce mouvement sera extrêmement lent et c'est seulement en 1953 et en 1954 que de nouvelles communes mixtes, celles de Mopti et de Ségou, sont respectivement créées, suivies en 1958 de celles de Gao, Kati, Kita, Koulikoro, Koutiala, Niolo, San, Sikasso et Tombouctou.

Depuis l'accession du Mali à l'indépendance, le 22 septembre 1960, la construction de la décentralisation, quoique figurant dans toutes les constitutions, a été constamment différée en raison des craintes des élites politiques et administratives pour l'unité de la nation malienne. Bien qu'ayant engagé la lutte pour l'indépendance, la grande majorité de ces élites, qui étaient surtout d'anciens fonctionnaires⁴ de l'administration coloniale, reste encore dans la logique coloniale de la nécessité d'encadrement et de commandement des populations, en particulier en milieu rural.

Alors que la première Constitution de la République du Mali déclare en son article 41 que « toutes les collectivités territoriales de la République du Mali seraient administrées librement par des organes élus », en 1966, les autorités de la première République se contentent d'harmoniser le statut des 13 communes urbaines héritées de la période coloniale pour en faire des communes de plein exercice.⁵ Les autorités de la deuxième République, bien qu'ayant gardé les mêmes dispositions constitutionnelles, se bornent à ériger la ville de Bamako en un district comprenant 6 communes et à créer la commune de Bougouni.

En même temps, en 1977, elles lancent une réforme administrative qui devait aboutir à une certaine décentralisation avec la transformation progressive des arrondissements en communes rurales. Les dispositifs de cette réforme, à savoir les Conseils régionaux et locaux, qui devaient être les organes élus de représentation des populations n'ont jamais réellement fonctionné et aucun arrondissement n'a pu être érigé en commune rurale. Par contre, les pouvoirs des représentants territoriaux de l'Etat (gouverneurs de région, commandants de cercle et chefs d'arrondissement) se trouvent renforcés par une certaine déconcentration. Enfin, l'institution du parti-Etat et le caractère constitutionnel qui lui est accordé, ajoutant une centralisation politique à la centralisation administrative en place, finissent par renvoyer la décentralisation au rang des rêves irréalisables. Le système du parti-Etat, il faut le rappeler, est une construction institutionnelle qui met l'Etat sous le contrôle exclusif du parti unique. Le chef du parti devenant aussi le chef de l'Etat, l'Etat et le parti se trouvent confondus.

En 1988, les autorités de la deuxième République lancent un débat régional et national sur la décentralisation qui devait conduire à l'élaboration et à la mise

³ Un conseil élu formé de deux collègues (européen et indigène) avec un maire nommé.

⁴ Notamment instituteurs, médecins et cadres subalternes de l'administration coloniale.

⁵ Sur les 13 communes, seules les communes de Bamako, Kayes, Mopti, Ségou et Sikasso étaient de plein exercice, c'est-à-dire avaient un conseil et un maire élus. Les autres, de moyen exercice, avaient un conseil élu mais un maire nommé par l'Administration.

en place d'un programme de décentralisation. Cependant, malgré toutes les initiatives et les proclamations politiques, jusqu'en mars 1991 la décentralisation administrative ne concerne que 19 communes, toutes en milieu urbain.

Les événements du 26 mars 1991 constituent en effet un tournant décisif dans l'évolution politique du pays. Le parti-Etat s'effondre et toutes les institutions sont remises en cause. Il faut en construire de nouvelles. Sur l'initiative du gouvernement de transition, un débat a alors lieu sur « l'état de la Nation » lors de la Conférence nationale⁶ au sein de laquelle toutes les composantes de la société malienne sont représentées. A cette Conférence, la décentralisation est considérée à l'unanimité comme un axe stratégique pour entreprendre la construction du futur Etat malien. C'est au cours de cette Conférence nationale que sont opérés les grands choix qui fondent aujourd'hui les processus démocratiques et de développement en cours au Mali. La décentralisation apparaît comme la réforme dont la mise en oeuvre peut permettre aux Maliens de mieux organiser leur pays.

La décentralisation s'impose aussi rapidement aux autorités de la transition⁷ et à celles de la 3ème République comme une des seules bases de véritable négociation dans la recherche de solutions à la rébellion qui sévit dans les régions du Nord du pays. Appliquer le principe de la libre administration aux régions du Nord⁸ et étendre ce système administratif à l'ensemble du pays apparaît comme la meilleure solution, à la fois au problème de la rébellion au Nord et à la fois à la prévention de semblables crises de revendication identitaire et de révoltes contre l'Etat central sur le reste du territoire. Recommandée par la Conférence nationale qui a jeté les bases de la 3ème République bâtie sur la volonté de construire un Etat de droit et une démocratie pluraliste, la décentralisation est inscrite dans la Constitution de 1992.

2.2 Ambitions et espérances justifiant le choix de la réforme et ses enjeux

La construction de la décentralisation au Mali s'appuie sur une très longue quête, celle d'un système politico-administratif mieux adapté à la culture locale de gestion des affaires publiques. Cette réforme est aussi un choix politique déterminé pour apporter des réponses à des problèmes politiques. Tous les espoirs et toutes les attentes qui, à l'époque, étaient attachés à la décentralisation de la gestion publique, et pas seulement à celle de l'administration du territoire, consistaient de façon prioritaire à tenter d'approfondir le processus de

⁶ La Conférence nationale (juillet-août 1991) qui a regroupé des représentants de toutes les composantes de la nation malienne a recommandé de « lever toutes les entraves qui s'opposaient à une décentralisation effective au Mali ».

⁷ Les autorités de la période de transition ont voulu faire franchir à la décentralisation une nouvelle étape en instituant cinq nouvelles communes : Banamba, Bandiagara, Dioïla, Djenné et Niono, qui n'ont cependant jamais été fonctionnelles.

⁸ Le 11 avril 1992, les mouvements touaregs et le gouvernement malien signent, sous la médiation algérienne, le Pacte National qui prévoyait un statut particulier pour les trois régions du Nord du Mali (Gao, Tombouctou et Kidal).

démocratisation, d'aborder différemment les problèmes de développement du Mali et de refonder l'Etat.

REFONDRE L'ÉTAT ET FAVORISER LA DÉMOCRATIE

Pendant des années, l'Etat malien perd toute crédibilité et sort très affaibli des événements du 26 mars 1991. Cependant, il ne saurait y avoir de décentralisation réussie sans un Etat compétent et efficace. Il s'agit alors de reconstruire un Etat qui respecte le nouveau contexte institutionnel avec une société civile, une classe politique et des collectivités locales et régionales. Le grand défi est de réussir à « réconcilier le pays légal et le pays réel ».

La réforme de décentralisation est un projet de société dont les dimensions administratives et institutionnelles sont le support d'un vaste chantier politique. En effet, dès le départ, la réforme est pensée et présentée au Mali comme un projet politique, à la différence de la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest, là où, tout au moins, la décentralisation est envisagée comme une simple réforme de l'administration du territoire pour répondre aux exigences des bailleurs de fonds.

Au Mali, la réforme est soutenue par la volonté politique d'élargir la base démocratique du pouvoir d'Etat et de libérer la population du commandement et des décisions unilatérales de l'Administration post-coloniale qui, dans la plupart des cas, a reconduit les pratiques et les habitudes de l'Administration coloniale. Cette ambition est très proche des défis et des espoirs soulevés lors de l'accession du pays à l'indépendance. La décentralisation est présentée comme la poursuite de l'émancipation du peuple, comme si la décolonisation n'avait été ni réellement ni suffisamment engagée. La décentralisation signifie pour les populations, aussi bien urbaines que rurales, redevenir maîtresses de leur destin et mettre ainsi fin à la discrimination que connaissent les ruraux qui sont encore administrés par des fonctionnaires nommés par l'Etat.

Le processus de démocratisation, même s'il résulte d'une longue lutte engagée depuis plusieurs décennies, a été mis en place dans le pays par des appareils politiques construits à partir du sommet. La démocratie ne peut donc être réelle et acceptée que dans la mesure où elle permet d'atteindre son objectif majeur à savoir, que chaque Malien soit impliqué dans la mise en place des institutions qui gèrent ses affaires avec la possibilité de les contrôler et de les sanctionner quand cela s'avère nécessaire.

DÉVELOPPEMENT À PARTIR DE LA BASE

Depuis l'indépendance, les questions de développement ont été abordées comme dépendant surtout de la mobilisation de ressources extérieures alors que le développement c'est d'abord et avant tout mobiliser les ressources humaines, matérielles et financières du pays lui-même et favoriser l'émergence d'initiatives des divers acteurs. Chaque collectivité territoriale devient ainsi un espace d'initiatives en matière de développement. En octroyant aux collectivités décentralisées des compétences et des ressources propres, la

décentralisation entraîne une multiplication des centres de décision et de gestion de la vie économique et sociale.

D'une situation où l'Etat est le principal, sinon l'unique, agent économique, on passe à une situation où il partage ce rôle avec les collectivités territoriales et les opérateurs privés. Cette nouvelle situation nécessite la mise en place de nouvelles méthodes et règles de relations avec les partenaires qui appuient le développement du pays. La stratégie de la réforme institutionnelle est basée sur un certain nombre de choix politiques majeurs, à savoir :

- la construction du processus à partir du bas, par la mise en place dans tout le pays, aussi bien en milieu urbain que rural, de l'échelon de base qu'est la commune ;
- l'établissement de communes au niveau intercommunautaire en milieu rural (regroupement de villages et de fractions nomades) et de communes en milieu urbain regroupant les quartiers ;
- l'implication des élus locaux qui vont émerger au sein des communes dans la construction du reste de l'édifice, la gestion progressive, sur une base contractuelle et partenariale entre l'État et les nouvelles collectivités, des modalités pratiques de mise en oeuvre (transferts de compétences, de ressources et de patrimoine) prévues par la loi, sous la surveillance du Haut Conseil des collectivités territoriales.

La formulation d'une démarche progressive, pragmatique et mobilisatrice consiste à :

- conduire la réforme comme un processus de très longue durée dont il s'agit de créer d'abord les conditions optimales de démarrage ;
- proposer des textes législatifs et réglementaires comme supports de débats sur les choix à faire pour le démarrage du processus ;
- préparer la faisabilité de la réforme et faire en sorte que les Maliennes et les Maliens se l'approprient.

2.3 Préparation et accompagnement de la mise en place

La mise en place de la réforme de décentralisation est une proposition centrale du programme politique sur lequel les nouvelles autorités élues se sont engagées en 1992 à l'occasion des premières élections démocratiques et multipartites du pays. Le président élu, Alpha Oumar Konaré, a fait de la mise en place de la décentralisation une proposition charnière de tous ses engagements.

L'écroulement de l'Etat, suite à la chute de la dictature militaire, ainsi que la nécessité de mettre fin à la rébellion qui sévissait dans le Nord du pays, ont incité le nouveau président à concrétiser rapidement cette réforme majeure.

CADRE INSTITUTIONNEL

Plutôt que d'ériger un ministère de la Décentralisation, d'emblée il a été décidé de mettre en place, pour la conception et la préparation de la mise en oeuvre de cette réforme, une Administration de mission. Ainsi, après son investiture, le président a décidé la mise en place d'une Mission de décentralisation et déconcentration (MDD), pensée comme une cellule technique chargée de la

conception et de l'animation du débat sur la mise en place de la réforme. Un ministère de la Décentralisation comportait en effet le risque de faire de cette phase de la décentralisation une question sectorielle parallèle aux autres secteurs du découpage gouvernemental. L'Administration de mission avait par contre l'avantage d'être une équipe *ad hoc* avec un mandat clair, une durée de vie limitée et une marge d'autonomie assez importante, donc opérationnelle et tournée vers la réalisation d'objectifs concrets dans les délais impartis.

Il faut rappeler que cette construction institutionnelle n'a pas été facile en raison des normes juridiques en vigueur au Mali en matière de création des services publics. Il a fallu toute l'autorité et l'engagement politique du président de la République pour que la MDD puisse être dotée de textes de création, prendre ainsi place et travailler au sein des administrations publiques.

Au début de la phase de conception, la MDD est rattachée au ministère chargé de l'administration du territoire, ce département ayant été le siège de toutes les grandes initiatives antérieures concernant la décentralisation. Ce ministère a aussi hérité des réflexions et des progrès faits par le gouvernement de transition dans ce domaine. Après l'adoption de la loi-cadre d'orientation sur la décentralisation par l'Assemblée nationale, il est décidé de remonter l'ancrage institutionnel de la MDD au niveau du Premier ministre pour lui permettre de mieux conduire la phase de préparation de la mise en œuvre. Le Premier ministre étant le chef du gouvernement et de toute l'Administration d'Etat, il lui est plus facile d'impulser les décisions nécessaires et de faire les inévitables arbitrages qu'implique la mise en œuvre de toutes les réformes du secteur public.

Par la suite, à la veille de la mise en œuvre de la décentralisation sur le terrain (élections et installation des organes élus, etc.), la MDD est rattachée à la présidence de la République et devient la Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles (MDRI). Ce changement est l'expression de la volonté politique du président de donner un coup d'accélérateur au processus de décentralisation et d'ouvrir le vaste chantier de la désormais nécessaire réforme de l'Etat. La création, en février 2000, du ministère de l'Administration territoriale et des collectivités locales met fin à l'existence de la MDRI. La poursuite des réflexions, la promotion et le suivi des collectivités territoriales font désormais partie des tâches de la Direction nationale des collectivités territoriales (DNCT).

LOI D'ORIENTATION DE 1993

En février 1993, soit quelques mois après la mise en place de la MDD, le président de la République promulgue la loi-cadre n° 93 008 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales qui vient d'être adoptée par la nouvelle Assemblée nationale.⁹ Cette loi, option ferme en faveur de la décentralisation, car s'inspirant de l'article 70 de la Constitution,

⁹ Les avants-projets de cette loi ont été esquissés durant la période de transition par le ministère chargé des réformes qui était dirigé par feu Wamara Fofana.

met ainsi un terme définitif au sempiternel débat sur l'opportunité ou non de la décentralisation comme système d'administration du pays. Elle donne les grandes orientations et fixe les principes fondamentaux qui doivent guider la politique nationale de décentralisation.

Cette loi d'orientation prévoit la mise en place de quatre types de collectivités territoriales, sans lien de subordination hiérarchique entre elles : les communes, les cercles, les régions et le district de Bamako. Ces collectivités s'administreront librement à travers des organes délibérants et exécutifs élus. Le législateur a prévu les compétences à transférer de l'Etat aux collectivités. A ces transferts de compétences doivent correspondre les transferts concomitants de ressources, de moyens et de patrimoine. Mais l'action des collectivités reste soumise au contrôle de l'Etat qui, pour l'essentiel, se limite à un contrôle, à posteriori, de la légalité des actes et non de leur opportunité. La loi prévoit aussi la création du Haut Conseil des collectivités territoriales (HCCT), représentation nationale des collectivités décentralisées. Elle n'a pas de pouvoir délibérant comme l'Assemblée nationale mais elle a cependant un très fort pouvoir consultatif sur toutes les questions concernant la vie des collectivités, la constitution faisant obligation au gouvernement de prendre son avis. Elle ne peut être dissoute.

La loi d'orientation permet aussi la préparation et l'adoption par les autorités du cadre législatif et réglementaire de démarrage. Il reste entendu que ce cadre de démarrage doit être amélioré par les acteurs au fur et à mesure de l'évolution de la réforme.

2.4 Mobilisation et implication de tous les acteurs dans la préparation et la mise en œuvre

L'une des toutes premières initiatives prises par la MDD est de réunir tous les membres de la Haute Administration de l'Etat (membres des cabinets ministériels, directeurs nationaux, etc.) pour échanger sur les objectifs de la réforme, les résultats attendus et la stratégie de mise en œuvre. Cette rencontre est la première épreuve que connaît la petite équipe qui doit démarrer la MDD. Presque toutes les interventions portent sur des discours du genre : « votre projet est irréaliste ; dans le passé tout cela a déjà été essayé mais n'a pas donné de résultat » et, mieux, « cette réforme telle que vous la prévoyez risque de faire porter de graves menaces sur l'unité et la stabilité du pays », bref, tout ce qu'il faut pour éteindre l'ardeur des promoteurs de la réforme.

Il faut avouer que cette réunion a réussi à semer le doute dans l'esprit des membres de l'équipe de la MDD. Ceux-ci se mettent cependant très vite à réfléchir à différentes possibilités pour vaincre les résistances apparues lors de cette réunion et faire avancer la réforme. La MDD acquiert alors la conviction que la meilleure façon d'agir est de trouver le moyen d'impliquer directement les populations et leurs organisations à travers un réseau de responsables locaux avec lesquels il faut partager les ambitions de la réforme. C'est pourquoi sont mis en place d'une part, un *groupe de référence pour la décentralisation* et,

d'autre part, un support de mobilisation appelé *groupe d'études et de mobilisation pour la décentralisation aux niveaux régional et local*.

Le groupe de référence est une structure de réflexion, de conseil et de validation pour la MDD. Il est composé de représentants des départements et autres structures techniques de l'Etat concernés par la réforme, de représentants d'organisations de la société civile (professionnelles et associatives) et de personnes ressources de divers horizons ayant une crédibilité et une expérience reconnues. Son objet est d'associer toutes les parties et compétences concernées et intéressées à la préparation de la réforme de décentralisation. Ce groupe est le premier espace d'échanges entre la MDD et les principaux acteurs impliqués dans la préparation de la réforme.

Il est évident que le lancement d'une telle réforme ne peut se faire sans un long travail de communication. Il faut sortir le programme de décentralisation de son carcan technocratique pour en faire une réforme vivante. La communication sur la décentralisation doit créer les conditions permettant aux Maliens de jeter un « nouveau regard » sur le Mali et être la base d'un nouveau dialogue sur l'avenir du pays.

Le plan de communication prévu comprend deux volets : le premier vise à faire connaître et comprendre le projet politique qu'est la réforme de décentralisation, le deuxième cherche à susciter la mobilisation du pays et la concertation afin de préparer la décentralisation et lui permettre d'exister dans le cadre d'une participation des populations concernées. C'est à ce moment-là que les leaders des partis politiques commencent à se rapprocher de la MDD pour chercher des réponses aux questions que leurs militants leur posent sur la réforme. C'est aussi à partir de ce moment-là que l'Administration d'Etat se met à son écoute car il faut pouvoir répondre aux questions qui soulèvent tant d'intérêt dans le pays.

Les groupes régionaux et locaux d'études et de mobilisation (GREM et GLEM) sont les pivots de la stratégie de communication de la MDD. Ils ont constitué des réseaux d'individus, hommes et femmes, jeunes et vieux qui s'intéressent particulièrement au programme de décentralisation, qui désirent participer à sa préparation et à sa réalisation et qui sont représentatifs des composantes géographiques, ethniques, sociologiques, culturelles et économiques de la région. Ces groupes sont l'espace et l'instrument de la participation de personnes-ressources de tout le pays pour que celles-ci puissent à leur tour communiquer et mobiliser sur le programme de décentralisation et sur ses modalités de mise en oeuvre. A cet effet, ces groupes ont été spécialement et prioritairement informés. Ils sont ainsi devenus les relais de la MDD, véritables noyaux de réseaux de mobilisation des populations.

2.5 Redéfinition des unités administratives du territoire

Depuis 1991, les attentes d'un changement sont immenses au Mali. Cependant, après plusieurs décennies d'étatisme, dont le pays n'est pas encore

complètement sorti, une attitude d'attentisme s'est installée. Pour atteindre l'objectif majeur de faire participer toutes les populations à la redéfinition de la nouvelle administration, il est décidé d'introduire un débat sur la réorganisation administrative du territoire, appelé découpage administratif, en même temps qu'un débat sur la mise en œuvre de la décentralisation.¹⁰ Une option est donc prise en faveur de la méthode qui apparaît la plus complexe, et prétendument la plus dangereuse, mais qui a l'énorme avantage d'associer les populations à la définition du contour territorial de la commune et au choix du nom de la commune et du chef-lieu.

Le débat, qui a duré un an et demi, a été organisé sur l'ensemble du territoire pour permettre aux villages et fractions à travers leurs représentants et avec l'appui d'équipes techniques de négocier leurs regroupements en communes. Le rôle des équipes techniques est de profiter de ces regroupements pour donner des informations sur la réforme, ses objectifs et ses enjeux, mais aussi pour rappeler les critères légaux et techniques¹¹ sur la base desquels on souhaite le regroupement des villages en communes. Mais les représentants des villages, tout en respectant ces critères, ont la liberté de les hiérarchiser en fonction de leur propre contexte.

Les résultats de ce long débat, qui n'a pas été facile en raison principalement des interférences politiques et des enjeux locaux, sont synthétisés dans un projet de loi qui est soumis au gouvernement et au parlement. En 1996, le parlement vote la loi qui crée 682 nouvelles communes qui viennent s'ajouter aux 19 communes déjà constituées.¹² Avec la création des nouvelles communes, l'organisation administrative de base du pays connaît de profondes mutations, les 246 arrondissements ayant été remplacés par 701 communes. Cette loi étend au milieu rural ce qui était jusque-là un privilège exclusif du milieu urbain et met fin du même coup à près d'un siècle de discrimination qui maintenait les ruraux dans un statut de demi citoyen.¹³

Des litiges consécutifs à la mise en place des communes existent encore, issus essentiellement de la contestation du rattachement de villages à des communes ou de la contestation du choix du chef-lieu. Malgré ces quelques litiges, qui trouvent d'ailleurs progressivement des solutions, la grande révolution administrative vient ainsi de se faire sans menacer l'unité et la stabilité du pays.

¹⁰ Jusqu'à cette date, les unités administratives en place étaient celles héritées de l'administration coloniale, auxquelles les autorités des deux précédentes Républiques en avaient ajouté de nouvelles tout en restant dans la même logique de décisions imposées.

¹¹ La loi avait prévu que ce regroupement devait se faire sur la base d'une volonté commune de vivre ensemble et une étude avait aussi permis de retenir quelques critères techniques dont le plus important était la viabilité économique.

¹² Dans une étude préparatoire antérieure faite par la MDRI, les investigations et l'application des critères techniques définis avaient laissé envisager l'émergence probable de 350 à 400 communes.

¹³ Alors que les urbains avaient le droit d'élire leur maire, les ruraux devaient attendre que l'Etat leur donne un fonctionnaire « commandant » pour régler leurs affaires locales.

Après la création des communes, une pause de quelques années est envisagée pour permettre leur consolidation avant de lancer le même type de débat entre communes pour la mise en place des autres échelons des collectivités prévus par la loi, à savoir les cercles et les régions. Mais les pressions exercées par les partis politiques et par leurs députés obligent le gouvernement à accélérer le processus. La loi qui crée les cercles et les régions est soumise au parlement qui l'adopte en 1999. Les cercles et les régions, qui n'étaient auparavant que des circonscriptions administratives, deviennent à leur tour des collectivités décentralisées dotées d'instances dirigeantes élues. Tous les échelons de l'administration du territoire malien sont désormais gérés par des organes élus par les populations.

2.6 Mobilisation des partenaires techniques et financiers

La préparation de la décentralisation nécessite la mobilisation d'importantes ressources humaines et financières. L'Etat malien, compte tenu de ses moyens, consent certains efforts qui restent malgré tout très modestes comparés aux moyens qu'exige la préparation de la réforme (informatique, logistique, expertise, communication, etc.). Les apports essentiels viennent des partenaires au développement qui, dès le début, ont manifesté un intérêt particulier à l'endroit du programme de réforme.

Les relations de partenariat établies sont soutenues par un principe important : la réforme est un programme national cohérent qui ne saurait être le résultat d'une juxtaposition de projets spécifiques financés par les partenaires. Tous les bailleurs de fonds souscrivent à ce principe. Ainsi, chaque contribution particulière, même si elle est spécifiquement gérée selon des procédures particulières, s'inscrit dans le cadre du programme sous la responsabilité conceptuelle de la MDD.

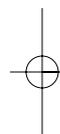
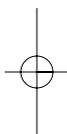
La préparation et la mise en oeuvre de la réforme de décentralisation fait ainsi l'objet d'un important appui de la part des institutions de coopération et des partenaires au développement depuis les débuts de la Mission de décentralisation. Une concertation régulière est instaurée avec les partenaires techniques et financiers de la réforme. Ce panel, qui regroupe les cadres de la MDD, et plus tard de la MDRI, se réunit régulièrement. Ces réunions sont l'occasion d'informer les partenaires sur l'évolution de la réforme et de discuter des difficultés rencontrées.

2.7 Etat actuel de la mise en oeuvre de la décentralisation au Mali

Entrée dans sa phase opérationnelle en 1999 suite aux élections communales, la réforme de décentralisation a permis la mise en place de trois échelons de collectivités décentralisées toutes dotées de leurs organes délibérants et exécutifs (703¹⁴ communes, 49 cercles et 8 régions, plus le district de Bamako).

¹⁴ En plus des 701 communes créées en 1996, deux nouvelles communes se sont ajoutées en 2001 : Alata, dans la région de Gao, et Intajedite dans la région de Kidal.

Ces collectivités se sont dotées de leurs propres instruments de représentation que sont l'Association des municipalités du Mali (AMM) et l'Association des collectivités, cercles et régions du Mali (ACCRM). Le HCCT mis en place est fonctionnel. Un dispositif d'appui technique et un dispositif d'appui financier assistent les collectivités dans leur mission de promotion du développement local. Enfin, le ministère chargé des collectivités se dote d'un instrument de promotion, d'accompagnement et de suivi des collectivités territoriales par la création de la DNCT. C'est cette direction nationale qui s'attelle à la mise en œuvre effective du transfert des compétences et des ressources correspondantes de l'Etat aux collectivités.



3 Dispositif institutionnel de mise en œuvre de la décentralisation



Ce chapitre présente le dispositif institutionnel destiné à soutenir les collectivités territoriales dans la mise en place de leurs structures d'administration et de gestion communale et pour la promotion du développement local. Après une description des principaux acteurs de ce dispositif, tels que la tutelle, les comités d'orientation et les réseaux de prestataires de services, il passe en revue le dispositif technique créé pour accompagner les communes rurales puis le dispositif financier.

3.1 Rôle et comportement de l'autorité de tutelle

L'Etat exerce la tutelle des collectivités territoriales auxquelles il a accepté de transférer la libre administration de leur territoire et les compétences qui lui sont liées dans le cadre de la loi. Cette tutelle diffère selon la collectivité territoriale concernée (voir figure 3.1). Pour contribuer à la bonne gestion des collectivités territoriales, les services centraux et territoriaux de l'Administration d'Etat fournissent aussi un appui-conseil. L'Administration n'ayant pas été formée pour assumer cette nouvelle tâche, il est nécessaire de renforcer les capacités de la tutelle si l'on veut accroître l'efficacité de cet appui-conseil.

L'Etat et les collectivités veillent ensemble au respect de l'unité nationale, de l'application des lois, des règlements et des décisions du gouvernement. L'Etat continue d'assurer ses fonctions de souveraineté (défense, justice, sécurité,

Figure 3.1 : Organisation administrative du Mali

Niveaux	Organes élus	Représentants de l'Etat	Organes d'orientation
Etat	Haut conseil des collectivités territoriales	Ministre chargé des collectivités territoriales	Comité national d'orientation
Région	Assemblée régionale	Haut commissaire	Comité régional d'orientation
Cercle	Conseil de cercle	Préfet	Comité local d'orientation
Commune	Conseil communal	Sous-préfet	

———> Assistance conseil à la demande de la collectivité
 - - - - -> Contrôle de légalité

politique, économique, etc.), poursuit la mise en œuvre des actions de développement d'intérêt national et contrôle les activités des services déconcentrés. Ainsi, la décentralisation n'entraîne pas l'implosion de l'Etat en de multiples pôles de pouvoir autonomes.

La plupart des compétences d'ordre général transférées aux collectivités territoriales lors du démarrage de la décentralisation étaient précédemment exécutées par les sous-préfets, les préfets et le Haut-commissaire. Au moment de la création des communes, beaucoup d'incompréhensions sont apparues entre les élus et la tutelle quant à leurs nouveaux rôles respectifs. Dans certaines zones, par exemple, certains élus pensaient qu'ils remplaçaient désormais l'ancienne administration et ils voulaient même déloger le préfet. Il existe aussi des relations conflictuelles entre la population et l'administration, un manque de confiance et même un sentiment de peur.¹⁵ Du côté de l'administration, certains agents mettent en doute la capacité de gestion des collectivités territoriales qui sont appelées à reprendre une partie de leurs prérogatives. Certains administrateurs se sont même opposés à ce que les communes prennent la responsabilité de l'état civil. Par contre, dans d'autres zones, la collaboration a été effective et les élus ont pu profiter des compétences des agents chargés d'exercer la tutelle (encadré 3.1).

Encadré 3.1 : Stimuler une collaboration effective entre tutelle et communes rurales

La tutelle est d'un grand apport pour la réussite de la décentralisation dans un pays. Soucieux de ce rôle, le programme SNV-PDCD a mis les préfets et sous-préfets au centre de l'appui aux collectivités territoriales. Ces administrateurs étaient formateurs et témoins d'expériences concrètes. Pour la réalisation de tâches comme le montage du budget, les collectivités leur demandaient un appui continu. Peu à peu, les administrateurs se sont intéressés au processus de décentralisation et se sont sentis utiles. Ils ont alors élaboré un programme d'appui et d'exercice de la tutelle qui a été soutenu par le PDCD. Ce programme prévoyait une planification et les résultats à atteindre ainsi qu'un rapport technique et financier mensuel. Cette collaboration a créé un sentiment de confiance entre les élus et la tutelle, et entre la tutelle et les organisations d'appui aux collectivités.

3.2 Les comités d'orientation

Les CLO, CRO et CNO ont été créés par l'Etat en tant qu'instances d'orientation des décisions concernant les activités des centres de conseil communaux (CCC), des opérateurs CCC et de la cellule de coordination nationale (CCN) (voir figure 3.1). Les comités d'orientation réunissent les parties prenantes (élus, Etat et partenaires au développement) et offrent aux acteurs la possibilité de se concerter et de participer à la définition des orientations et des appuis. Les comités d'orientation se situent à trois niveaux :

- Comité local d'orientation (CLO) au niveau du cercle. Il a pour rôle

¹⁵ Avant l'installation des communes, dans le cadre de la création d'une école communautaire avec l'appui d'une ONG, certains parents n'ont pas réussi à obtenir l'acte de naissance de leurs enfants par peur d'approcher l'administration (Sylla, 1998).

- d'approuver le programme d'appui aux communes du CCC, de suivre les tâches confiées à l'opérateur CCC et d'informer sur les comptes rendus du comité régional d'orientation. Le préfet est le président du CLO et ses membres comprennent les élus des communes, le conseil du cercle, les chambres d'agriculture et des métiers et un représentant des ONG. Le CCC assure le secrétariat ;
- Comité régional d'orientation (CRO) au niveau de la région. Il a pour rôle de définir, coordonner, orienter, suivre et évaluer les appuis techniques liés à la mise en œuvre des plans de développement économique et social. Le CRO est présidé par le Haut-commissaire. Ses membres sont, entre autres, l'assemblée régionale, les préfets, les chambres d'agriculture, du commerce et des métiers ;
 - Comité national d'orientation (CNO). Il a pour rôle de veiller au bon fonctionnement du dispositif d'appui aux collectivités territoriales, de créer une synergie entre les projets des collectivités territoriales et les programmes sectoriels et une synergie entre les divers intervenants. La présidence du CNO est assurée par le MATCL. Ses membres sont la DNCT, l'ANICT, les différents ministères sectoriels, les chambres d'agriculture, du commerce et des métiers, l'AMM, les CCA/ONG et SECO/ONG.

Ce sont les CLO qui fonctionnent le mieux car ils répondent aux préoccupations des populations. Cependant, lors des réunions, la restitution des informations de la part de leurs représentants pose parfois problème. Les CRO et le CNO ont relativement mal fonctionné, les sujets à discuter ne correspondant pas aux besoins des élus et des autres acteurs qui, par ailleurs, ne peuvent faire face au coût des frais de déplacement.

Lors de la création des CLO, aucun mécanisme n'était prévu pour la prise en charge des frais des rencontres (déplacement des participants, location de la salle de réunion, etc.). Très rapidement, les CCC ont donc dû prendre en charge les CLO mais dans une logique de désengagement progressif. A Koulikoro, par exemple, les communes ont décidé de verser une cotisation de 20 000 FCFA pour pouvoir assumer les frais des réunions du CLO. En outre, chaque commune prend en charge les frais de ses représentants. Les coûts du CRO sont, de façon tacite, mis à la charge de la personne chargée du suivi régional (CSR) même si les textes ne le prévoient pas. Quant aux coûts du CNO, ils sont pris en charge par la CCN. L'idéal serait que dans les comités d'orientation chaque représentant, en fonction de son intérêt pour la réussite de la décentralisation, puisse se prendre lui-même en charge. Or tel n'est pas le cas. Il faut donc se demander si, en raison de ces problèmes de financement, le jour où les CCC, CSR et la CCN disparaîtront, ces instances d'orientation ne vont pas elles-aussi disparaître.

3.3 Dispositif d'appui technique

L'appui technique au processus de décentralisation est assuré par plusieurs structures tant techniques que d'orientation : cellule de coordination nationale (CCN) de la DNCT, centres de conseils communaux (CCC) en collaboration avec les différents comités d'orientation (voir aussi schéma dans figure 3.2). La CCN

a pour rôle d'assurer la coordination des différents appuis techniques à apporter aux CCC, de veiller à la cohérence entre appuis techniques et appuis financiers et d'évaluer les interventions sur le terrain en matière d'appui technique. Dans son rôle de suivi des opérateurs et des CCC, la CCN a organisé plusieurs ateliers de réflexion, entre autres sur les outils de planification, l'élaboration des plans d'appui, la mobilisation des ressources et l'avenir de l'appui technique et des CCC.

Des questions se posent quant à la légèreté de la CCN (elle est actuellement composée, par région, de cinq cadres et d'un chargé de suivi régional (CSR) pour assurer un suivi continu à travers tout le Mali et quant à son poids institutionnel vis-à-vis des représentants des administrations sectorielles. La CSR sert de relais à la CCN mais son ancrage institutionnel n'est pas bien défini, certains opérateurs ayant choisi d'établir les chargés du suivi au niveau des assemblées régionales, d'autres dans des bureaux indépendants.

Il existe au Mali 46 CCC animés par 28 opérateurs CCC dont 10 ONG internationales, 8 ONG nationales, 6 projets/programmes et 4 bureaux d'études.¹⁶ Les CCC, créés pour une durée limitée, sont uniquement actifs en milieu rural. Leur rôle est d'appuyer les collectivités par l'élaboration des programmes de développement économique et social et d'un plan d'appui, par la maîtrise d'ouvrage pour la réalisation des infrastructures et des équipements ainsi que d'animer le dispositif d'appui qui comprend le réseau des prestataires et le CLO. Quand il n'y a pas encore de prestataire local capable de répondre aux attentes des collectivités territoriales, les CCC doivent s'investir soit lors de leurs propres interventions soit pour renforcer un ou plusieurs prestataires au niveau local. Durant la première phase de décentralisation, les CCC étaient les seuls organismes disponibles pour soutenir les collectivités territoriales dans leur fonctionnement et ils leur ont apporté une importante contribution.

Les CCC rencontrent des difficultés qui proviennent de la méconnaissance de certains des acteurs, tels que les services techniques et les organisations de la société civile, de leur rôle et de leurs attributions. Leurs difficultés sont également dues aux limites du cahier des charges. En effet, pour assurer une cohérence, compte tenu du grand nombre d'opérateurs CCC impliqués, les approches des CCC et les modules de formation sont assez standardisés et font partie d'un cahier de charge élaboré par la DNCT à l'intention des CCC. Les prescriptions détaillées du cahier de charge ont parfois abouti à organiser des formations de base qui ne correspondent pas aux besoins spécifiques des collectivités territoriales (AGEFORE, 2003). Ainsi, la marge de manœuvre des CCC pour adapter l'accompagnement aux demandes et aux contextes locaux est étroite et les capacités des opérateurs ne sont pas utilisées de façon optimale.

Le budget d'un CCC varie de 30 à 65 millions de FCFA par an. En effet, certains opérateurs ayant choisi des conseillers expérimentés, leurs CCC sont

¹⁶ La SNV est aussi opérateur CCC pour les cercles de Banamba, Dioïla, Koulikoro et Ménaka, et opérateur régional pour Koulikoro.

relativement plus chers que les autres. Le budget comporte trois sections : équipement du CCC (environ 20 %), fonctionnement du CCC (50 %) et formation des élus (30 %). Le mécanisme d'intervention des CCC est basé sur l'adhésion volontaire des collectivités territoriales, le droit d'adhésion étant fixé à 50 000 FCFA par an. Aucun délai de paiement n'a été fixé et certains CCC n'ont pas exigé le paiement de cette cotisation. Plusieurs communes restent ainsi redevables de deux années de cotisation, certainement par manque de compréhension de l'approche CCC et parce qu'elles pensent qu'il s'agit d'un service gratuit.

Le coût de l'intervention efficace d'un CCC est d'environ 45 millions de FCFA par an pour un cercle comme Koulikoro, soit 5 millions par commune. Compte tenu de ce coût, une contribution de 50 000 FCFA par commune est une somme insignifiante. Il est cependant difficile de demander une contribution plus élevée aux communes, la plupart d'entre-elles ne parvenant à mobiliser qu'environ 6 millions de FCFA par an, somme qui suffit à peine à couvrir leurs charges de fonctionnement et la contrepartie exigée pour les subventions d'investissement. L'Etat central n'a pas non plus les moyens de mettre en place un système d'appui aux collectivités territoriales d'égale qualité.

Les CCC ont été créés pour une durée limitée, initialement trois ans. Les collectivités en ont cependant encore besoin vu le faible niveau de formation des élus et leur manque de moyens pour recruter du personnel d'appui. La maîtrise d'ouvrage du processus de désengagement et le soutien aux structures de remplacement des CCC est assumé par la DNCT/CCN. Les opérateurs CCC ont d'ores et déjà élaboré une stratégie de désengagement qui devrait aboutir à un retrait progressif des agents expérimentés au profit de consultants que les collectivités territoriales devront prendre en charge. Actuellement, il semble que l'on s'oriente davantage vers une reconduite du processus CCC pour une durée d'au moins 3 ans à partir de 2004. Etant donné que les communes rurales n'ont pas les moyens d'engager des agents du type CCC pour assurer les différents services qu'elles doivent fournir, le désengagement des CCC au profit d'autres structures représente un réel défi.

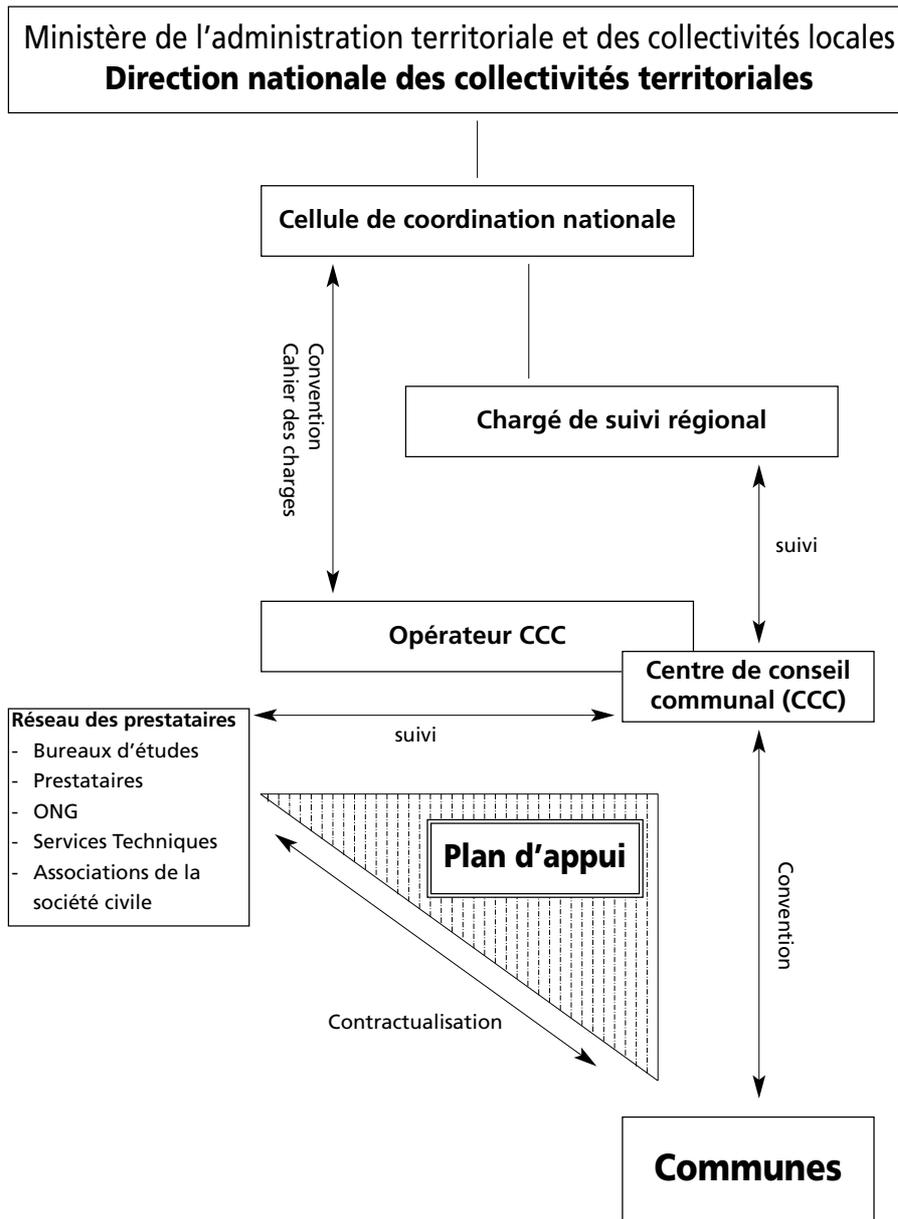
3.4 Le réseau de prestataires

SERVICES TECHNIQUES DÉCONCENTRÉS

Les collectivités territoriales peuvent faire appel aux services techniques déconcentrés et à l'administration en matière d'appui-conseil. Généralement, les services techniques sont déconcentrés jusqu'au niveau du cercle, mais il s'agit uniquement d'une délégation de responsabilités techniques et financières. Cette déconcentration est aussi relativement nouvelle. Elle a progressé la décentralisation au sein de certains ministères tels que celui de la santé, alors que dans d'autres ministères, tels que celui des finances, elle n'a pas encore avancé. Les approches sectorielles et les normes de références des divers investissements devraient être prises en compte dans les planifications intégrées communales mais ce n'est pas toujours le cas. Les agents des services techniques déconcentrés et les collectivités territoriales n'ont pas encore

trouvé de modes de collaboration efficaces. Au moment du démarrage de la décentralisation, nombre des services techniques déconcentrés de l'Etat se sont sentis marginalisés ou ne se sont pas intéressés à la mise en œuvre de la décentralisation (voir chapitres 4 et 5).

Figure 3.2 : Schéma du dispositif d'appui technique



LE SECTEUR PRIVÉ

De l'indépendance politique jusqu'aux années 1990, l'Etat est au centre des questions de développement. Avec la réforme de décentralisation, il veut encourager le développement du secteur privé en faisant des prestataires de services les partenaires privilégiés des collectivités territoriales. Ce sont principalement les entrepreneurs en bâtiments et les bureaux d'étude-conseil qui travaillent pour les communes et qui concourent pour que les collectivités territoriales les emploient comme prestataires. Les performances du secteur privé en matière technique sont importantes pour la mise en œuvre de la décentralisation, mais il a encore beaucoup à apprendre sur les mécanismes et les obligations d'attribution d'un marché.

Les ONG nationales cherchent souvent à s'impliquer dans les activités d'une commune en fonction de leurs intérêts particuliers et elles sont souvent sollicitées par les communes comme prestataires de services. Dans certains secteurs, des organisations locales telles que les associations de parents d'élèves, les associations de santé, les comités d'eau, etc., se sont regroupées pour gérer les activités les concernant bien avant la décentralisation. Aujourd'hui, compte tenu de leur expérience, elles doivent pouvoir jouer un rôle important dans les processus de planification et de gestion.

3.5 Dispositif d'appui financier

Depuis le démarrage des collectivités territoriales, l'Etat consent annuellement aux communes rurales une dotation destinée à couvrir les frais de fonctionnement. Celle-ci varie de 1 à 2 millions de FCFA par an. Les communes devraient financer le reste des frais par la mobilisation de ressources, comme les taxes, les impôts et les charges administratives (voir chapitre 5). La plupart des financements des communes rurales proviennent de l'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales (ANICT) et de la coopération décentralisée.

La direction générale de l'ANICT est rattachée au MATCL et est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle est chargée de gérer les subventions affectées à la réalisation des investissements locaux entrepris sous la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales. L'ANICT dispose d'une direction générale au niveau national et d'antennes au niveau régional pour mieux répondre aux sollicitations des collectivités territoriales. L'antenne régionale de l'ANICT exerce ses attributions sous la tutelle du CRO et a pour rôle de notifier à chaque collectivité ses droits et conditions de tirage, de suivre la répartition de l'enveloppe régionale selon les critères fixés au niveau national, de veiller au versement des subventions en temps opportun pour le règlement rapide des prestataires et des comptes et d'assurer le suivi et le compte rendu des activités ou de l'utilisation des fonds.

Pour garantir la transparence des procédures appliquées par l'ANICT, il est vital de spécifier clairement les rôles et les responsabilités, le contrôle et les sanctions. Par exemple, un prestataire travaille avec les communes mais sans

liens directs avec l'ANICT car il ne fait qu'exécuter le contrat signé avec la commune. Or, c'est l'ANICT qui contrôle la qualité de la prestation. Par exemple à Koulikoro, elle a contracté un bureau privé au lieu du service d'urbanisme pour vérifier le respect des normes car il lui est plus facile de sanctionner la première structure en cas de problèmes.

Les mécanismes d'exécution des infrastructures et des équipements réalisés grâce à l'appui financier de l'ANICT sont présentés dans la figure 3.3. On distingue quatre acteurs : les communes, les prestataires, les CCC dans leur rôle uniquement d'appui-conseil et de facilitation de processus et le FICT. Le schéma présente l'appui technique, c'est-à-dire tout ce qui est fait avec les collectivités dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage des infrastructures et des équipements, l'appui financier et décrit le rôle de chaque acteur. Après approbation du financement, la commune devient mandataire par le biais du receveur municipal et le maire est l'ordonnateur. Ce processus, à la différence de celui de l'appui technique, est relativement compliqué car il exige la collaboration de plusieurs acteurs.

Le mécanisme d'intervention de l'ANICT est basé sur les ressources financières de l'Etat et les ressources externes¹⁷ mises à la disposition du Fonds d'investissement des collectivités territoriales (FICT) soit, respectivement : 1 150 millions de FCFA et 5 481 millions de FCFA en 2001 et 1 876 millions de FCFA et 19 266 millions de FCFA en 2002. De ces ressources, 95 % sont utilisées pour la réalisation des investissements et infrastructures et 5 % pour le fonctionnement de l'ANICT, auxquelles s'ajoutent 3 % de TDRL (taxes de développement régional et local).

Le conseil d'administration de l'ANICT détermine l'enveloppe régionale disponible. Le CRO détermine ensuite des indices pour le calcul des droits de tirage de chaque cercle et de chaque commune. Cette programmation est triennale et glissante. La clé de répartition des fonds entre les collectivités territoriales est basée sur le niveau d'équipement, l'enclavement, le nombre d'habitants dans les collectivités territoriales et le taux de mobilisation des ressources internes (recouvrement des impôts et taxes). En moyenne, une commune rurale dispose de 10 à 15 millions FCFA de droits de tirage par an. Pour une subvention ANICT, la contrepartie à payer par une commune représente 20 % du total des coûts d'investissement. Les très petites communes et celles qui ont peu de possibilités de mobiliser des ressources se voient affecter des droits de tirages qu'elles sont incapables de mobiliser. Dans certaines communes l'ensemble des impôts et taxes mobilisés ne permettent même pas de faire face à leur fonctionnement.

¹⁷ Un grand nombre des partenaires au développement jouent le rôle d'opérateurs CCC et apportent leur appui financier et/ou technique. D'autres contribuent au FICT ou maintiennent des relations directes avec les collectivités territoriales (coopération décentralisée).

L'utilisation de ces fonds est ciblée. Il existe, en effet, une liste de projets éligibles, choisis par l'ANICT, qui concernent surtout les infrastructures d'intérêt économique, comme les infrastructures marchandes et les parcs de vaccination, mais aussi la mairie. En moyenne, les investissements que les collectivités territoriales réalisent proviennent à plus de 95 % des fonds de l'ANICT. Les autres 5 % sont couverts par les ressortissants et d'autres partenaires.

En principe, les projets concernant la santé, l'éducation, l'hydraulique et les pistes doivent être réalisés par les différents programmes sectoriels. Néanmoins, en raison des difficultés d'accès aux fonds sectoriels, les collectivités territoriales ont utilisé plus de 46 % des fonds de l'ANICT pour des investissements dans les domaines de la santé et de l'éducation. En outre, une

Tableau 3.1 : Niveau de décaissement des fonds de l'ANICT en 2003

Région	Secteur				Coût total	%
	Education	Santé	Hydraulique	Equipement		
Kayes	1 429 203 515	343 787 266	464 038 179	2 298 975 936	4 536 004 896	25,0%
Koulikoro	1 326 724 107	385 409 367	97 471 181	1 397 749 597	3 207 354 252	17,7%
Sikasso	2 091 854 569	525 538 253	6 504 000	1 735 078 391	4 358 975 213	24,1%
Ségou	755 677 031	298 528 361	40 806 506	967 379 175	2 062 391 073	11,4%
Mopti	341 787 917	261 812 875	365 803 306	1 052 053 571	2 021 457 669	11,2%
Tombouctou	115 289 318	112 094 077	231 166 357	173 768 327	632 318 079	3,5%
Gao	286 271 946	28 000 000	160 202 080	201 674 633	676 148 659	3,7%
Kidal	70 743 100	0	181 231 766	289 894 834	541 869 700	3,0%
Bamako district	70.595.105	0	0	17 041 741	87 784 841	0,5%
Total national	6 488 146 608	1 955 170 199	1 547 223 375	8 133 616 205	1 812 415 637	
%	35,8%	10,8%	8,5%	44,9%		

Source : ANICT, 2003

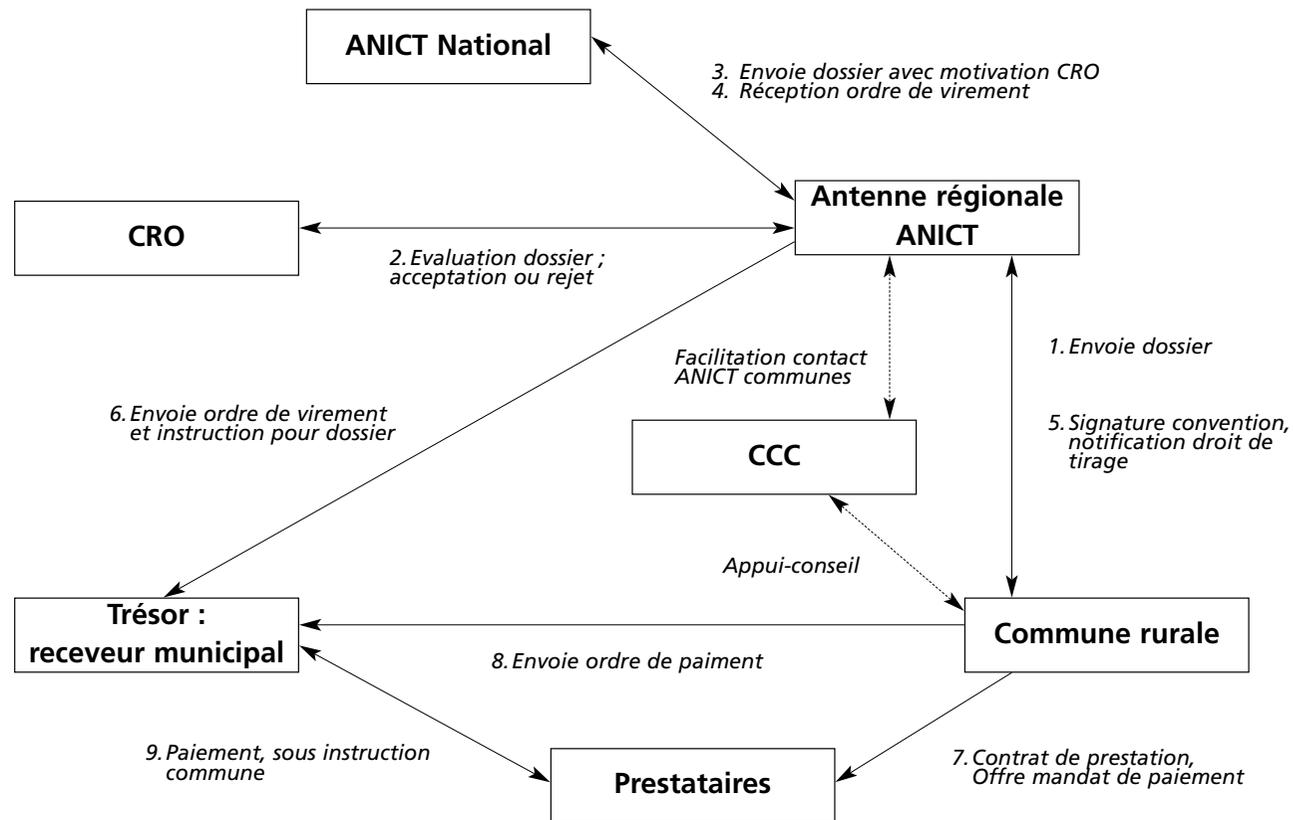
partie des investissements d'équipement est utilisée pour équiper une école ou un centre de santé. Or on constate un chevauchement des fonds de l'ANICT et des fonds sectoriels (voir tableau 3.1).

GESTION FINANCIÈRE DES COMMUNES RURALES

La gestion de la comptabilité des conseils de cercle est assurée par le percepteur. Le percepteur est un agent du ministère des Finances basé dans le chef-lieu du cercle. Il est le receveur municipal ou, en d'autres mots, le caissier des communes (voir figure 3.3). Il est également le représentant de la direction générale des marchés publics, donc celui qui paie les prestataires. La loi prévoit aussi que les rôles des impôts et taxes soient adressés au percepteur.

Les relations entre communes et ministère des Finances sont en pleine mutation. La déconcentration indispensable du ministère des Finances n'a pas suivi le même rythme que celui de la mise en place des collectivités territoriales. Les services du Trésor manquent de personnels et de moyens et l'on constate une juxtaposition des responsabilités et parfois un manque

Figure 3.3 : Mécanisme de réalisation des infrastructures et équipements grâce à l'appui financier de l'ANICT



d'intérêt. Jusqu'à l'organisation récente de cours de formation (voir encadré 3.2), la plupart des percepteurs se bornaient à apposer leur signature au bas des documents de passation des marchés sans se soucier de leur contenu. Les élus et le personnel de la commune maîtrisent mal les procédures comptables des collectivités territoriales mais c'est aussi un problème majeur pour les percepteurs. Il est donc indispensable d'apporter un appui à cette structure qui est essentielle pour le fonctionnement de la commune.

Une étude portant sur 27 communes a montré que dans deux tiers d'entre-elles, le régisseur de la commune, et parfois le maire, devaient se rendre de deux à quatre fois par mois à la perception, ce qui implique des frais de déplacement, de per-diems, une perte de temps et une certaine insécurité.¹⁸ Cette obligation de déplacements répétés s'explique par une gestion déficiente de la trésorerie de la mairie et par un manque de liquidités de la perception, bien que cela serve parfois de justification ou d'alibi pour refuser de payer. Parfois cela est lié à un problème de lignes budgétaires ou à un manque de fonds disponibles de la commune ou encore à l'absence du percepteur¹⁹ (Diabaté, 2002).

Encadré 3.2 : Rôle de la perception dans la gestion des marchés publics

Le Trésor au niveau de la région et le percepteur au niveau du cercle représentent la direction générale des marchés publics. A ce titre, ils supervisent les marchés que les collectivités territoriales effectuent avec les prestataires. Au démarrage de la décentralisation, les services du Trésor ne se sont pas intéressés à la mise en œuvre de la décentralisation. Les percepteurs signaient les dossiers sans aucune rigueur, ils ne se sentaient pas responsables des informations relatives aux collectivités territoriales et ne se considéraient pas concernés par la décentralisation. Cela mettait le CCC dans une position difficile lorsqu'il voulait veiller à la qualité des dossiers, surtout si le percepteur avait donné son accord et estimé que le dossier était bon. Les irrégularités que les CCC constataient et signalaient ne faisaient l'objet d'aucune réserve de la part du percepteur. C'est pourquoi les CCC, en collaboration avec le trésorier-payeur qui joue le rôle de directeur régional des percepteurs, ont organisé une formation pour les percepteurs. Cette formation leur a permis de comprendre leur rôle fondamental dans le processus et de commencer à s'impliquer.

UNICITÉ DE CAISSE

Le percepteur gère également toutes les autres activités du Trésor public : paiement des agents de l'Etat, comptabilité de tous les programmes relevant de l'Etat, etc. Pour cette activité, il y a une caisse unique dans laquelle tous les fonds transitent. La loi stipule que tous les fonds des collectivités sont des fonds publics qui doivent être obligatoirement déposés au Trésor public. Cette pratique, héritée de la colonisation, avait été reprise par la première République. Centraliser les fonds publics dans un compte unique placé sous le contrôle de l'Etat permettait de mener une politique de péréquation des

¹⁸ Selon cette étude, une petite commune peut dépenser jusqu'à 5 % de son budget en dépenses de fonctionnement pour ce type de déplacement (Diabaté, 2002).

¹⁹ Les maires se sont également plaints du rejet injustifié de leurs demandes de la part de certains percepteurs, ainsi que de leur exigence d'employer certaines ONG ou bureaux d'étude pour s'occuper des questions budgétaires.

interventions de l'Etat en faveur des régions les plus démunies²⁰. Autrefois, l'existence d'une caisse unique permettait aussi de sanctionner les régions opposées au gouvernement central et à garder la mainmise sur la gestion des fonds provenant des bailleurs externes. Dans les années 1980, suite à diverses crises de trésorerie, les bailleurs de fonds ont commencé à exiger des procédures de décaissement parallèles à celles du Trésor public afin de contrôler l'utilisation des fonds et réduire les risques de détournement. L'unicité de caisse reste en vigueur pour les seules ressources publiques nationales et l'aide budgétaire mais elle a pris une nouvelle ampleur avec l'installation des collectivités et la création du FICT. Les communes doivent verser toutes leurs recettes à la perception du cercle y compris, par exemple, la partie de la TRDL qui leur incombe. Pour des raisons de sécurité, les fonds du cercle sont plafonnés et les excédents doivent être versés à la région (Diabaté, 2002).

Certaines communes rurales ont connu une crise de liquidités : les fonds qui leur étaient destinés n'étaient plus disponibles, y compris le lendemain de leur notification de dépôt à la perception. Par exemple, le PDCD qui devait appuyer les communes du cercle de Dioïla pour construire des mairies sous leur maîtrise d'ouvrage avait décidé de faire transiter les fonds par la perception afin que les communes apprennent à connaître les rouages du circuit financier. Il a effectué le versement mais, ce même jour, le percepteur a reçu l'instruction de payer les anciens combattants et a décidé d'utiliser les fonds destinés aux communes pour ce faire. Le lendemain, les communes ont découvert qu'il n'y avait plus d'argent disponible. Cette situation était incompréhensible, tant pour les collectivités et les prestataires que pour le PDCD car, dans un processus d'apprentissage et d'établissement de relations de confiance, il est important de réaliser quelque chose de concret et de respecter les engagements. Cela a suscité des discussions entre les opérateurs CCC, le ministère des Finances et le MATCL. Il a alors été décidé d'opérer une distinction entre les comptes dans la caisse de l'Etat. Ces discussions ont aussi permis de mieux définir les principes de l'ANICT qui prévoient que les fonds destinés à la réalisation d'infrastructures et d'équipements doivent être disponibles dès que le Trésor public a effectué le virement sur le compte concerné.

3.6 Conclusions

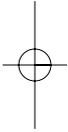
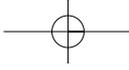
La mise en œuvre de la décentralisation a rapidement évolué afin de répondre efficacement aux espoirs et aux attentes suscités par la réforme. Un grand nombre de collectivités territoriales (communes, cercles et régions) ont été mises en place presque simultanément, mais ni les élus ni les agents de l'Etat ni les prestataires de service n'étaient expérimentés en matière de gestion des collectivités territoriales. En outre, la plupart des élus et des personnels d'appui recrutés par la mairie n'avaient pas une formation suffisante.

²⁰ Les anciennes communes urbaines ont tiré un maximum de profit de cette situation car, même non solvables, elles exécutaient leur budget à 100 %. Comme elles avaient des difficultés à faire entrer les taxes et impôts, elles se sont trouvées endettées de plusieurs milliards de FCFA. C'est pourquoi la caisse du percepteur est plafonnée, situation qui oblige le personnel d'une commune à se rendre souvent à la trésorerie.

Face à cette situation, l'Etat et les partenaires au développement ont élaboré un programme national d'appui technique et financier aux collectivités territoriales qui s'est concrétisé par la création de la CCN et des CCC pour l'appui technique et de l'ANICT pour l'appui financier. Actuellement, ces dispositifs d'appui au processus de décentralisation sont assez complets.

L'ANICT, bien que dépendant pour son financement des bailleurs de fonds, a bien fonctionné sur le plan des procédures et des décaissements, souvent mieux que les fonds sectoriels. Certains acteurs se demandent si, pour augmenter le taux d'investissement au niveau local, il ne faudrait pas que les fonds destinés aux programmes sectoriels transitent par l'ANICT.

Une question reste à résoudre, à savoir comment pérenniser le dispositif d'appui technique et aider au désengagement des CCC. Pour tous les acteurs, il est clair que les collectivités territoriales ont encore besoin du type d'appui qu'apportent les CCC bien qu'elles n'aient pas les moyens de le prendre en charge. L'autre défi à relever est la prise en compte, au même titre que les élus, des autres acteurs : tutelle, services techniques déconcentrés, associations de la société civile et prestataires privés.



4 Processus de transfert de compétences et de ressources



La seule volonté de créer des collectivités territoriales et de leur reconnaître des compétences ne suffit pas pour que ces instances puissent d'office exercer ces compétences et aient les moyens de les mettre en œuvre. Conscient de cette situation, le législateur malien a indiqué que « tout transfert de compétences à une collectivité doit être accompagné du transfert concomitant par l'Etat à celle-ci des ressources et des moyens nécessaires à l'exercice normal de ces compétences ».²¹ Etant donné qu'il s'agit d'une politique de partage des pouvoirs et des responsabilités administratives entre l'Etat et les collectivités territoriales, le réalisme exige l'observation de principes de transferts progressifs. Des obstacles liés aux décrets d'application, à l'avancement de la déconcentration et à la disponibilité des ressources peuvent cependant ralentir le processus de transfert, voire le cantonner dans des déclarations d'intention.

Le transfert de compétences est ainsi devenu aujourd'hui un des grands enjeux du processus de décentralisation. Les collectivités locales le réclament. A cet effet, des discussions ont été engagées entre l'Administration d'Etat et les structures qui représentent les collectivités territoriales. L'association des municipalités du Mali, lors des éditions 2002 et 2003 de la Journée nationale des communes, a attiré l'attention du gouvernement et de l'opinion publique sur la nécessité de poursuivre ce transfert de compétences et de ressources de l'Etat vers les collectivités territoriales. Pour sa part, en 2003, le Haut Conseil des collectivités territoriales a tenu à consacrer une session entière à cette question.

Ce chapitre traite des différentes dimensions de la problématique du transfert de compétences à l'administration communale, à son état d'avancement dans les secteurs de l'éducation, de l'hydraulique et de la santé ainsi que de la problématique du transfert des domaines, du foncier et de la gestion des ressources naturelles.

4.1 Transfert « automatique » de compétences

Une première vague de transferts de compétences est effectuée dès l'installation des organes des collectivités territoriales par la passation des pouvoirs entre les représentants de l'Etat et les élus. Il s'agit des compétences

²¹ Article 4 de la loi n° 93-008 du 11 février 1993.

d'administration générale (état civil, recensement, police administrative, hygiène et assainissement, archives et documentation). Au début, certains administrateurs ne voulaient pas coopérer sur la question du transfert de l'état civil, mais l'Etat a insisté. Les services d'état civil de proximité s'installent donc dans les communes et, désormais, la population peut se procurer les actes d'état civil dont elle a besoin au chef-lieu de la commune et n'est plus obligée de se déplacer au chef-lieu de cercle. Un compromis est trouvé concernant les archives. Les collectivités territoriales sont uniquement responsables de l'archivage des actes relatifs aux décisions prises après la mise en œuvre de la décentralisation, les anciennes archives restant à la sous-préfecture ou à la préfecture.

Il apparaît que certaines collectivités connaissent des difficultés pour assumer les charges et responsabilités liées à l'exercice de ces compétences. Ces difficultés sont, pour l'essentiel, dues au manque de ressources humaines, tant sur le plan qualitatif que quantitatif. Toutes les communes ne disposent pas de secrétaires généraux et de régisseurs, postes qui doivent être nécessairement pourvus pour pouvoir assurer un minimum de gestion des affaires administratives et financières des communes. Sur le plan qualitatif, le personnel de l'administration des collectivités territoriales n'est pas suffisamment outillé techniquement pour faire face aux tâches de gestion qui lui sont dévolues. Le personnel communal est également instable. Beaucoup ont démissionné peu de temps après leur recrutement pour diverses raisons, entre autres les faibles rémunérations, l'absence d'un statut clair du personnel des collectivités territoriales ou suite à des conflits avec le maire.

4.2 Reprise des compétences transférées en matière électorale

Entre-temps, certaines des compétences transférées en matière électorale ont été reprises par l'Etat central. A l'approche des élections communales de 2004, le gouvernement malien, d'un commun accord avec l'ensemble des formations politiques, a proposé au vote des députés un projet de révision de la loi électorale qui a été adopté en janvier 2004 par l'Assemblée nationale. Parmi les éléments qui ont fait l'objet de cette révision figurent les attributions liées à la gestion des cartes d'électeur et des bureaux de vote qui avaient été dévolues aux maires et qui sont désormais du ressort du représentant territorial de l'Etat. Officiellement, cette modification de la loi électorale est motivée par un constat, à savoir que les maires, étant des candidats déclarés ou potentiels aux élections communales, ne sauraient être décideurs sur certains aspects sensibles des élections, notamment les bureaux de vote et les cartes d'électeur. Les maintenir dans cette position reviendrait à les rendre juges et arbitres d'une situation dont ils sont en même temps partie prenante.

Une relecture de la loi électorale est prévue concernant d'autres compétences des maires à re-transférer au représentant de l'Etat, notamment à propos de la révision des listes électorales. Toutefois, la gestion de l'organisation matérielle des élections communales n'échappe pas totalement aux communes. Plusieurs autres activités, entrant dans le cadre de l'organisation matérielle des élections, demeurent de leur ressort.

4.3 Etat d'avancement du transfert de compétences spécifiques

Dans le cadre du processus progressif engagé, la MDRI a organisé en juin 2000 un atelier national sur un premier ensemble de compétences spécifiques à transférer à court terme. Son objectif est d'établir un diagnostic des besoins, des facteurs de blocage et des solutions envisageables pour donner aux collectivités territoriales les moyens d'exercer leur vocation. Les travaux de cet atelier ont aidé à cibler les départements ministériels qui étaient prêts à commencer : les ministères de l'Education, de la Santé, de l'Energie et de l'Eau.²² Les moyens à mettre en œuvre pour la réussite de ces transferts ont été également examinés (crédits budgétaires, ressources humaines, etc.).

Suite à cet atelier national, le MATCL a mis en place un groupe de travail sur le transfert des compétences piloté par la DNCT et comprenant les ministères sectoriels concernés. Il a préparé les textes relatifs au transfert effectif des compétences par secteur en répondant concrètement à deux questions essentielles : que transférer et comment opérer ce transfert ? Le groupe de travail a souhaité que des décrets soient adoptés par le Conseil des ministres. Il a également demandé à l'Etat de transférer aux communes les ressources financières ainsi que le personnel et le matériel qu'il consacrait auparavant à l'exécution des tâches transférées.

Concernant les ressources financières, il est difficile de faire une évaluation précise des sommes à consacrer aux tâches de transfert. C'est pourquoi le groupe de travail a estimé qu'il fallait adopter une approche forfaitaire. Il s'agit d'accroître l'actuelle dotation de fonctionnement et de la fractionner en deux rubriques, dont l'une représente la « dotation de transfert de compétences », chaque département devant indiquer la part de son budget qu'il est prêt à consentir pour alimenter cette dotation. Dans le même sens, les modalités d'accès des communes aux ressources des principaux programmes sectoriels sont aussi à aménager. Il est proposé que ces affectations soient accompagnées de contrats d'objectifs qui doivent définir ce que l'Etat peut faire et ce qui est attendu des collectivités en termes de performances en matière de gestion, de mobilisation de ressources, etc. Les infrastructures doivent faire l'objet d'un document de transfert formel. Au sujet du personnel, il est proposé que les nouveaux recrutements soient réalisés par les collectivités et que le personnel actuel conserve son statut mais soit « mis à disposition ».

4.4 Initiatives dans les domaines de l'hydraulique, de l'éducation et de la santé

En juin 2002, deux ans après la tenue de l'atelier national, le gouvernement a signé les décrets de transfert de compétences dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'hydraulique. Ces décrets portent principalement sur les détails de l'exercice des compétences prévues par le Code des collectivités territoriales et traitent aussi des questions relatives à :

²² Le transfert à court terme des domaines de l'Etat et des affaires foncières a également été suggéré en 2000, puis reporté.

- la dévolution des infrastructures existantes aux collectivités territoriales sur décision du Haut-commissaire de région ;
- l'appui-conseil des services déconcentrés de l'Etat ;
- le transfert de ressources financières aux collectivités territoriales sous forme de subvention affectée.

L'adoption de ces décrets a constitué, en son temps, un signal fort de l'attachement des autorités politiques à donner davantage de lisibilité à la décentralisation. Ces décrets sont aujourd'hui en cours d'application mais des difficultés pratiques pour les rendre opérationnels persistent. Ces difficultés sont notamment dues au manque de précision du rôle des différents acteurs, de détermination du montant des ressources financières à transférer et des modalités pratiques de leur transfert. Sur le plan institutionnel, ces difficultés sont dues d'une part, aux lenteurs de l'adaptation au contexte de la décentralisation du cadre réglementaire et des procédures des politiques sectorielles et, d'autre part, à l'absence d'un programme de déconcentration véritable des différents ministères concernés. Une étude menée en 2002-2003 par le Commissariat au développement institutionnel (CDI) fait apparaître une insuffisance notoire de déconcentration de l'Etat sur le plan des ressources financières, matérielles, et humaines. Elle montre, en particulier, une absence de déconcentration du budget national et un manque de pouvoir de décision des niveaux déconcentrés en raison de l'absence d'une véritable délégation de pouvoir (CDI, 2003). Une conséquence des difficultés rencontrées est l'arrêt des préparatifs de transfert des autres compétences.

Le tableau 4.1 retrace, pour les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'hydraulique, les tâches indicatives à confier aux communes au titre du transfert de compétences. Cela ne signifie pas que les collectivités ont le monopole des tâches mais simplement qu'elles en sont responsables. En conséquence, elles devraient en prendre l'initiative et les autres intervenants devraient passer par elles ou au moins les informer. En outre, les ressources publiques à consacrer à l'exécution de ces tâches devraient faire partie du budget des collectivités.

HYDRAULIQUE

Le secteur le plus avancé en matière de transfert de compétences est celui de l'hydraulique. Depuis le début des années 1990, un processus est en cours au sein de la Direction nationale de l'hydraulique pour se rapprocher de la population et lui permettre d'apprécier les points forts et les faiblesses de la gestion locale des points d'eau. En 2003, cette Direction a préparé et testé les instruments de transfert de l'Etat aux collectivités territoriales des infrastructures d'hydraulique et d'adduction d'eau. Un des points de discussion avec les collectivités concerne la responsabilité financière de la réhabilitation des ouvrages en mauvais état, qui sont actuellement à la charge de cette Direction. Cette démarche et les outils d'accompagnement créés peuvent être, pour les autres secteurs, des sources d'inspiration pour l'exercice du transfert de compétences et dans le respect des spécificités de chaque secteur (voir encadré 4.1).

Tableau 4.1 : Transfert de compétences aux communes rurales

Santé	Education	Hydraulique
Elaboration et mise en œuvre du plan de développement de la santé	Elaboration et mise en œuvre du plan de développement de l'éducation	Elaboration et mise en œuvre du plan de développement de l'hydraulique (alimentation en eau potable)
Création et entretien des infrastructures	Appui à l'élaboration de la carte scolaire	Construction et entretien des infrastructures
Autorisation de créer des centres de santé communautaires (CSCOM)	Construction et entretien des infrastructures préscolaires et scolaires	Contrôle et suivi des structures agréées de gestion des infrastructures
Conclusion de la convention d'assistance mutuelle avec les associations de gestion des centres de santé (ASACO)	Détermination des modules spécifiques n'appartenant pas à la nomenclature nationale	Recrutement des exploitants chargés du fonctionnement des infrastructures
Subvention aux ASACO	Recrutement et gestion du personnel	
Recrutement du personnel	Subvention des écoles communautaires	
Mise en place d'un stock de roulement initial de médicaments essentiels	Organisation et fonctionnement des cantines	
Lutte contre la vente illicite des médicaments	Organisation des examens	
Information, éducation et communication en santé	Production des statistiques scolaires	
Mise œuvre des politiques et stratégies nationales de prévention et de lutte contre les maladies	Suivi des centres d'alphabétisation	
Mobilisation sociale autour des objectifs socio-sanitaires		

EDUCATION

Dans le secteur de l'éducation, un cadre de référence concernant la décentralisation de l'éducation a été créé en mai 2002. Il comporte un schéma opérationnel, assorti de l'esquisse d'un plan de décentralisation pour chacun des trois niveaux d'enseignement concernés par le transfert de compétences²³. Toutefois, il y a lieu de constater que, jusqu'à ce jour, ce schéma n'est pas encore appliqué.

SANTÉ

Dans le domaine de la santé, les principaux obstacles à la mise en œuvre effective du transfert de compétences sont liés, entre autres, à la planification, aux procédures et au financement. Un de ces obstacles est le fait que le système de planification et de programmation du ministère de la Santé et le manuel

²³ 1er et 2ème cycle de l'enseignement fondamental et enseignement secondaire.

Encadré 4.1 : Approche adoptée par la Direction nationale de l'hydraulique pour préparer le transfert de compétences

Une série de textes juridiques ont été adoptés pour adapter la gestion du service public de l'eau au contexte de la décentralisation.²⁴ Pour accompagner la mise en œuvre de ces textes juridiques, la Direction nationale de l'hydraulique a préparé plusieurs outils pratiques destinés aux acteurs intervenant dans ce secteur. Il s'agit essentiellement :

- d'un guide méthodologique des projets d'alimentation en eau potable qui oriente la planification et la réalisation des infrastructures ;
- de la base de données Système d'information géographique du Mali (SIGMA), qui est un recueil d'informations sur les points d'eau, les caractéristiques des ressources et l'état de fonctionnement des équipements disponibles par commune sur l'ensemble du territoire.

Les documents de base destinés à faciliter les relations entre les acteurs intervenant dans la gestion des infrastructures d'alimentation en eau potable sont :

- un cahier des charges relatif au transfert des compétences ;
- un cahier des charges et un contrat relatifs à la délégation de gestion ;
- un cahier des charges et un contrat relatifs à la délégation de suivi technique et financier ;
- un document de présentation des principes directeurs de la gestion des pompes à motricité humaine.

concernant les procédures du programme de développement socio-sanitaire ne prennent pas en compte les attributions des collectivités territoriales comme, par exemple, la maîtrise d'ouvrage des investissements. Cela risque entraîner un manque d'articulation et un mauvais usage des faibles ressources disponibles.

Les procédures concernant les investissements sont ainsi directement gérées par la Direction administrative et financière du ministère de la Santé, y compris les investissements pour le compte des communes, cercles et régions. De plus, les accords de financements entre le gouvernement et ses partenaires ne prennent pas en considération les responsabilités des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des actions de développement aux niveaux régional et local.

Face à cette situation, la SNV-Mali s'est engagée aux côtés de la DNCT et du ministère de la Santé pour mener un processus de réflexion, d'échanges et de propositions opérationnelles concrètes en vue de faciliter la mise en cohérence des activités et des ressources par les partenaires étatiques et les partenaires des collectivités territoriales et en vue d'améliorer la situation sanitaire (voir encadré 4.2). Un atelier a réuni des représentants des différents échelons du

²⁴ Ordonnance du 15 mars 2000 portant organisation du service public de l'eau potable ; décret du 14 avril 2000 fixant les modalités d'application de l'ordonnance ci-dessus citée ; arrêté interministériel du 22 novembre 2000 fixant les modalités et les critères de mise en œuvre de la stratégie nationale de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement en milieu rural et semi-urbain ; loi du 31 janvier 2002 portant code de l'eau ; décret du 04 juin 2002 fixant les détails des compétences transférées aux collectivités territoriales en matière d'hydraulique rurale et urbaine.

ministère de la Santé, des collectivités territoriales et de l'administration. Cet atelier a le mérite d'avoir initié un dialogue entre les acteurs directement impliqués dans le transfert de compétences au niveau de la région. Ce dialogue devra se poursuivre par l'instauration d'espaces de concertation et de dialogue direct et franc entre les acteurs des cercles et des communes.

Encadré 4.2 : Promouvoir le dialogue dans le domaine de la santé

La Direction régionale de la Santé, la DNCT et la SNV ont organisé à Koulikoro, en octobre 2003, un atelier sur le transfert de compétences dans le secteur de la santé. A la lumière des discussions, les participants ont retenu les recommandations suivantes :

- élaborer un micro-plan de l'aire de santé en collaboration avec le conseil communal ;
- prendre en compte ce micro-plan dans le plan communal ;
- assurer que le plan annuel du district sanitaire reflète l'ensemble des plans annuels des aires de santé et des plans communaux du cercle ;
- responsabiliser les collectivités territoriales pour la validation, le suivi et l'évaluation du micro-plan de santé ;
- clarifier les responsabilités de l'ASACO et des conseils communaux, et assurer la formation continue de ses membres ;
- donner la priorité aux initiatives locales de financement des activités de santé ;
- respecter les procédures de décaissement de chaque intervenant en cas de cofinancement ;
- poursuivre les concertations périodiques pour le suivi du processus de transfert des compétences.

4.5 Domaines, affaires foncières et gestion des ressources naturelles

Selon la loi, l'Etat central transfèrera une partie de ses domaines aux collectivités territoriales. Une planification précise n'existe pas encore car les questions relatives à ce qu'il faut exactement transférer, à quel niveau, à quel rythme et à quelles conditions ne sont pas encore résolues. Au niveau des acteurs principaux, directions techniques concernées, collectivités territoriales ou des structures villageoises, il n'existe de vision claire ou de position partagée sur la répartition des domaines et le processus du transfert du « patrimoine naturel » et de sa gestion. Sans nier les conflits d'intérêts qui ralentissent aussi ce processus, le problème réside dans le fait que les domaines englobent le patrimoine naturel. Ces domaines comprennent divers espaces et ressources dont l'utilisation varie en fonction des saisons et de la pluviométrie. Souvent les ressources naturelles sont à la fois superposées et interconnectées et régies par différents régimes fonciers : coutumiers, 'modernes' ou religieux (Lavigne Delville, 2001). En outre, les massifs forestiers, les aires pastorales et les ressources hydrauliques peuvent dépasser les limites des communes et même des cercles. Une telle situation demande l'application du principe de subsidiarité : il faudra déléguer la gestion à des instances spécialisées et l'ancrer au niveau approprié de la ressource ou de l'espace concerné : le village, un groupe de villages, un groupe de communes.

Le monde rural a des intérêts, des forces et des pouvoirs divergents. Le contrôle de l'accès au foncier et aux ressources naturelles est un enjeu

important. Dans ce jeu d'intérêts, les membres du conseil communal ne sont pas forcément neutres. Le conseil communal peut tout autant faciliter que résoudre la politisation des questions foncières et du règlement des conflits. En cherchant des sources de revenus, mais aussi pour s'imposer aux autorités coutumières, les collectivités peuvent être tentées de brader certaines ressources naturelles ou d'affecter des terres en fonction d'intérêts privés (voir aussi encadré 4.3). Il est également possible que l'élite locale cherche à s'approprier des domaines, des ressources ou d'autres biens de la commune grâce à leurs liens avec le conseil communal. La commercialisation croissante des ressources naturelles et du foncier est un facteur d'incertitude supplémentaire. Certains groupes, tels que les femmes, les jeunes, les migrants, les transhumants risquent de voir réduire leurs droits d'accès. Quelles sont, dès lors, les conditions nécessaires pour que le conseil communal contribue à une gestion équitable et pacifique des affaires foncières ?

Encadré 4.3 : Les lotissements : attribution de facto de terres

Actuellement, les communes urbaines n'ont pas de domaine propre et ne peuvent donc vendre de terre. Cependant, elles ont une délégation spéciale de l'Etat pour l'octroi de lettres de notification et d'attribution de terres ainsi que de permis d'occupation ou d'exploitation qui sont inaliénables. Ces lettres et permis ont presque une valeur de titre de propriété, même si, selon les textes, la propriété nécessite un titre foncier à obtenir auprès de l'Etat. Sous la pression d'une très forte demande de terrains d'habitation, l'octroi de ces différentes lettres semble devenu une activité très lucrative. La simple présence sur une liste (notification) fait déjà l'objet de transactions. Et surtout, ceux qui sont en position d'influencer cette 'chaîne d'immatriculation' (comme les hommes d'affaires, les membres des conseils de quartier et de commune, l'administration, les services domaniaux) en profitent. Les conséquences sont multiples : l'achat d'un permis peut coûter le quintuple du prix fixé dans les textes, les mêmes terrains sont « vendus » plusieurs fois, l'attribution est l'objet de clientélisme de la part des maires et des chefs de quartier (une tactique qui s'est intensifiée à la veille des élections), les espaces publics sont vendus à des individus et les travaux publics sont retardés, les réserves et les espaces verts sont occupés ou transformés en dépotoirs.

L'installation de conseils communaux n'a pas rendu l'accès à la terre plus équitable. Au contraire, une grande partie des dirigeants sont entrés dans le jeu de la spéculation où « tout le monde est complice ». Les couches les plus pauvres ne parviennent pas à obtenir de lettre d'attribution faute de moyens financiers ou, quand elles l'obtiennent, elles n'arrivent pas à respecter le cahier de charge, elles la perdent ou la vendent et s'installent à nouveau dans une zone d'habitat spontané. Ce dernier cas de figure fait d'ailleurs partie du jeu. Les spéculateurs mènent, souvent avec l'accord des chefs de quartier, une politique de grignotage en installant leurs « éclairés » dans l'espoir d'obtenir le lotissement et la réhabilitation des zones occupées.

Cette politique de spéculation a aussi atteint les communes rurales dans les zones péri-urbaines, jusqu'à 50 km de Bamako. Le schéma d'aménagement et les plans d'urbanisme du district sont élaborés, les textes législatifs sont établis, les services des domaines et du cadastre sont sur place mais, jusqu'à présent, tout cela ne constitue pas une garantie contre les abus cités ci-dessus. L'Etat n'a pas les moyens de tout suivre. En cas de litige, il préfère un règlement à l'amiable, mais cela aussi a son prix. Parfois, l'Etat accorde des titres aux ayants-droits des lettres ou permis sans vérifier la procédure suivie ou la vocation du site. (Sources : Programme PDUB, Magassa et Bagayoko, 2003)

Bien que le transfert des domaines et des compétences n'ait pas encore officiellement eu lieu, un transfert *de facto* existe déjà comme, par exemple, les projets de « lotissements » en vue d'obtenir des terrains d'habitation. Le droit à la terre des 'propriétaires' et celui de ses utilisateurs actuels, ainsi que la procédure d'attribution des lots sont très confus. Ceux qui maîtrisent le processus en profitent. Il existe aussi une spéculation foncière concernant les champs agricoles, surtout dans les zones péri-urbaines ou des terres de haute valeur (bas-fonds, périmètres irrigués). Cette spéculation foncière 'spontanée' risque de devenir un obstacle au développement local. En fait, il s'agit d'une privatisation de terres *de facto*. « Les conséquences néfastes du retard dans le transfert du domaine ou, dans un premier temps, dans sa gestion, résident surtout dans le fait que lorsque la décision sera prise, il y aura peu de choses à transférer. En effet, les nantis achètent aux populations des terres détenues en vertu de droits coutumiers, procèdent à leur immatriculation et établissent des titres fonciers que nul ne pourra remettre en cause » (Djiré, 2003, p. 48). En conséquence, cette spéculation réduit la superficie des domaines transférables par l'Etat aux collectivités, resserre sa marge de manœuvre d'aménagement du territoire et de planification spatiale, et réduit la possibilité de gérer les ressources naturelles de manière durable.

RESSOURCES NATURELLES

La gestion des ressources naturelles (GRN) sous la responsabilité des autorités coutumières est toujours en vigueur sur une grande partie du territoire malien. Il est important de reconnaître que, du point de vue des villageois habitués au droit coutumier, accorder des prérogatives importantes aux collectivités territoriales représente « une centralisation et non une décentralisation du lieu de décision » (Le Roy, dans Lavigne Delville, 2001). Cependant, même s'il existe de multiples exemples de « bonnes pratiques locales », on peut se demander quel impact des décennies de centralisation administrative ont joué sur les capacités de GRN au niveau communautaire.

Les communes rurales ont un rôle à jouer dans la gestion durable de ressources naturelles. Bien que le transfert de compétences ne soit pas encore effectif dans ce domaine, les communes peuvent néanmoins accompagner l'élaboration et l'application des conventions ou réglementations locales²⁵ quand les règles sont reprises sous forme de délibérations par les organes appropriés de la commune.²⁶ Par exemple, dans une commune du Mali-Sud, le maire a pu faciliter l'ouverture d'un couloir de passage pour des éleveurs qui devenait une source permanente de conflits entre différents groupes usagers (agriculteurs, agro-pasteurs, transhumants). Cela a permis une meilleure gestion des ressources naturelles et une amorce de discussion communale sur la réglementation de leur exploitation. Dans ce cas, la principale raison de l'intervention du maire était de maintenir la paix dans la commune, ce qui fait partie des prérogatives de la police administrative, une des compétences déjà

²⁵ Ou sanctionner des conventions déjà en vigueur.

²⁶ Voir aussi Dicko, 2002, pp. 24-28.

transférée à la commune. En pratique, les communes ont rarement saisi cette opportunité et ont laissé peu de marge de manœuvre aux communautés de base.

L'absence de décision sur le transfert de compétences en matière de GRN crée des confusions, sape les systèmes locaux de gestion et annihile les efforts de la population pour gérer durablement les ressources naturelles. Par exemple, trois communes des cercles de Bourem et Ménaka ont voulu limiter la chasse à certaines espèces fauniques. Elles se sont trouvées confrontées soit à un interdit de la DNCN ou du préfet, soit à la négation de leur autorité par des chasseurs de l'extérieur qui avaient obtenu l'autorisation d'un niveau administratif supérieur. Le transfert du domaine, de même que le transfert de la gestion, n'ayant pas été réalisés, les collectivités se sont trouvées juridiquement privées de toute propriété.

Actuellement, quelques villages et communes commencent à profiter des taxes générées par l'exploitation du bois (voir encadré 4.4). Ces taxes sont collectées par les agents du service de conservation de la nature qui reversent leurs

Encadré 4.4 : Expérience du marché rural du bois

Dans le cadre de la stratégie d'énergie domestique (SED), des marchés ruraux du bois et des structures rurales de gestion du bois (SRGB) ont été mis en place depuis 1996 dans des villages choisis en fonction de leurs potentialités. La SED a introduit des mesures fiscales pour inciter à la gestion durable des massifs forestiers et renforcer l'intérêt des communautés pour une gestion durable. Il s'agit d'un système de taxation différentiel sanctionné par un schéma d'aménagement : plus durablement la ressource forestière est gérée, moins son exploitation est taxée. De plus, pour la première fois, une structure villageoise profite aussi des taxes générées par l'exploitation des ressources forestières. Les autres changements intervenus sont la liberté d'aller couper du bois sans craindre de sanction de la part des agents de la Direction nationale de la conservation de la nature (DNCN) et plus de possibilités pour les villageois de contrôler les commerçants en bois. Les marchés ruraux du bois se sont rapidement développés et, fin 2002, il en existait plus de 250. (voir UPS, 2001 ; Foley et al, 2002, Gautier et al, 2003).

Le constat est que, dans l'ensemble, les SRGB sont utiles mais elles n'ont pas investi dans une exploitation durable. Les exploitants semblent ignorer l'importance du respect de l'équilibre entre régénération et prélèvement du bois qui demanderait une plus grande rigueur dans la maîtrise technique et le contrôle. Les acteurs présents sur le terrain (exploitants forestiers, commerçants, transporteurs et représentants de la DNCN) agissent plus dans une logique commerciale à court terme qu'en faveur d'une protection et d'une exploitation durable.

Le système de taxation différentiel s'est aussi révélé contre-productif. Un tel système ne peut marcher que s'il existe un contrôle rigoureux de l'exploitation. En réalité, il est plus facile de taxer les marchés ruraux du bois que le bois vendu par le biais des systèmes parallèles ou « incontrôlés ». Etant donné qu'il existe de nombreuses possibilités d'échapper au contrôle forestier le système « incontrôlé » semble plus lucratif pour les bûcherons.

Dans la plupart des villages, les chefs coutumiers eux-mêmes ne se sont guère impliqués dans les SRGB de leurs villages. Les communes rurales ne sont pas, non plus, intéressées aux SGRB, ce qui s'explique probablement par l'absence de transfert des domaines.

recettes dans la caisse de l'Etat au niveau régional. Par ailleurs, pour l'allocation des ristournes le Trésor régional n'applique pas de clé de répartition en fonction de l'origine du bois. Les sommes perçues par la commune d'où provient le bois sont donc limitées. En outre, elles ne sont pas réinvesties dans la gestion forestière ou dans le village sur le territoire duquel se trouve le massif forestier. Plutôt que d'assurer l'exploitation durable du massif forestier les communes utilisent ces fonds pour leur propre fonctionnement. Le village concerné n'a donc pas d'autorité pour contrôler l'utilisation de cette ressource. Il est possible que le village ne souhaite pas investir dans la gestion du massif forestier puisqu'il ne peut pas contrôler les activités des « autres » (bûcherons, commerçants, transporteurs en bois et parfois des agents de la SCN) et qu'il n'en profite pas. Cette situation met en péril l'exploitation durable du massif ainsi que le renforcement des systèmes locaux de gestion et de protection. Cette mise à l'écart des structures villageoises de la gestion des ressources naturelles est un risque pour le développement durable.

4.6 Saisir les opportunités du transfert de compétences pour le développement local

Le transfert de compétences est aujourd'hui devenu un des grands enjeux du processus de décentralisation au Mali : d'un côté, il apparaît nécessaire de poursuivre le processus et de l'étendre à d'autres secteurs, de l'autre, on assiste à un retour des compétences à l'Administration d'Etat, notamment en matière électorale. La décentralisation et les fondements mêmes de la réforme institutionnelle sont à la croisée des chemins. Faut-il continuer à approfondir le processus de décentralisation en acceptant d'assurer le transfert des compétences tout en corrigeant les erreurs qui ont pu être commises en cours de route, comme exigé par les collectivités territoriales, le HCCT et l'AMM, ou faut-il observer un temps d'arrêt pour évaluer le chemin parcouru avant de poursuivre le processus ?

Quoi qu'il en soit, le processus de décentralisation est lancé et, en tant que dynamique animée principalement par des acteurs élus démocratiquement et en vertu des lois de décentralisation, il est impossible de renoncer à ce transfert. Le transfert des mandats, ressources et moyens doit se poursuivre et toucher d'autres secteurs si l'on respecte la logique du processus de décentralisation. Le transfert de compétences en matière de développement rural : domaines, affaires foncières et gestion des ressources naturelles apparaît de plus en plus nécessaire et incontournable.

Le débat sur le transfert des compétences est actuellement focalisé sur les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'hydraulique, des services qui sont tous essentiels pour lutter contre la pauvreté et pour atteindre les objectifs de développement fixés pour ce millénaire. Une amélioration de la situation actuelle de ces services nécessite une collaboration efficace entre collectivités territoriales, ministères concernés, associations locales et autres parties prenantes et une mise en commun de leurs ressources. Sur le terrain, l'architecture institutionnelle, les habitudes, les intérêts divers et certains

préjugés peuvent porter préjudice à cette collaboration et au résultat final recherché. En fait, l'existence des collectivités territoriales est une opportunité inédite pour les ministères sectoriels et les services déconcentrés car, si on les implique, elles peuvent contribuer à atteindre les objectifs sectoriels.

Le rythme de progression du processus dépendra, pour une large part, de la volonté et de l'engagement des parties prenantes. Le mouvement en faveur d'une plus grande effectivité des transferts de compétences est confronté une attitude perceptible de prudence et de réserves de la part des départements ministériels chargés de la préparation de l'exercice et de leur personnel sur le terrain. Leur principale réserve concerne la faiblesse des capacités techniques des collectivités territoriales à gérer les compétences qui doivent leur être transférées : les ressources humaines des collectivités locales ne sont suffisantes ni en qualité ni en nombre. Toutefois, si elle concerne la maîtrise d'ouvrages, cette position des départements sectoriels est difficilement tenable puisque, dans le cadre des financements de l'ANICT, les collectivités territoriales ont pu absorber, en moins de deux ans, environ 20 milliards de FCFA, dont à peu près 60 % ont été dépensés dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'hydraulique.

Des questions sur les capacités des collectivités territoriales se posent, mais elles concernent surtout la planification, le suivi des activités 'sectorielles' et la collaboration efficace avec les structures spécialisées, y compris les associations locales. Une meilleure information et une bonne formation des acteurs communaux sont essentielles, d'une part sur les systèmes de planification, le fonctionnement, le suivi-évaluation, la répartition des responsabilités au sein des ministères sectoriels et, d'autre part sur les associations locales. De même, il est important que les acteurs 'sectoriels' s'informent sur la décentralisation, ses structures, ses attributions et responsabilités et, également, sur ce que les communes rurales font déjà sur le terrain. Ce type d'échanges contribue fortement à créer un climat de confiance et de compréhension mutuelle.

5 Pratique de la décentralisation dans les communes



Ce chapitre présente la mise en place de la décentralisation au Mali et les activités des nouvelles collectivités territoriales. Il traite notamment du découpage des communes, des élections, de la mise en place des conseils communaux et du démarrage des communes. Il décrit ensuite le fonctionnement interne de la mairie et des conseils communaux, la qualité et les résultats de la planification communale, la mobilisation des ressources financières, la gestion budgétaire et les réalisations. Puis il donne un aperçu du rôle de la commune en matière de prévention et de gestion des conflits concernant, notamment, la gestion des ressources naturelles. Ce chapitre est principalement basé sur les expériences des communes rurales et urbaines dans lesquelles travaille la SNV.

5.1 Cercles et communes soutenus par la SNV

Depuis 1996, la SNV est impliquée dans la préparation de la décentralisation dans les cercles de Dioïla (SNV-PDCD) et de Ménaka.²⁷ Sur la base de ces expériences, elle a été choisie comme opérateur CCC²⁸ dans ces deux cercles ainsi que dans ceux de Banamba et de Koulikoro situés dans la région de Koulikoro. Le programme d'appui à la décentralisation dans la région de Koulikoro (PDRK) a démarré juste avant la mise en place des communes. La SNV travaille également avec deux communes urbaines de Bamako.

Dans le cercle de Dioïla, l'économie dépend encore largement de la production agricole, notamment de la culture du coton qui est une source de revenus importante et dont l'organisation de la commercialisation est à la base des associations villageoises (AV) cotonnières. La mise en œuvre de la décentralisation à Dioïla a conduit à la création de 23 communes rurales. Les cercles de Koulikoro et de Banamba comprennent chacun neuf communes. Dans ces deux cercles, la culture céréalière prédomine mais, en général, étant donné que les activités agricoles ne génèrent pas suffisamment de revenus pour soutenir le développement, les migrations nationale et internationale sont devenues un passage obligé. Le cercle de Ménaka, qui comprend cinq

²⁷ Les activités de la SNV dans la région de Koulikoro et de Ménaka ont été réalisées grâce à l'appui financier de l'ambassade royale de Pays-Bas. Le programme PDUB a bénéficié du soutien de Cordaid.

²⁸ Voir chapitre 3 pour plus de détails sur les CCC.

communes, est situé dans la partie Nord du Mali. L'activité principale, l'élevage de transhumance, est soumise aux aléas d'un climat très variable d'une année sur l'autre.

La dynamique des six communes urbaines du district de Bamako est tout à fait différente de celle des communes rurales. Ces communes urbaines ont vu le jour en 1978. Chaque commune était dirigée, selon l'époque, soit par un conseil municipal élu au sein d'un parti unique, soit par délégation spéciale. Ces autorités municipales, plutôt que d'engager une programmation du développement avec les acteurs à la base, exécutaient les décisions du gouvernement. Les communes urbaines disposent de bâtiments et de personnels mis à leur disposition par l'Etat. Du fait d'une gestion financière déficiente, elles avaient des dettes considérables. En 1999, les élections communales ont également eu lieu en milieu urbain.

5.2 Préparation de la décentralisation

Comme indiqué dans le chapitre 2, la MDD était convaincue qu'une campagne intensive d'information et de communication était une condition essentielle pour l'adhésion de la population à la décentralisation et pour un bon démarrage des communes rurales. Pour la population en milieu rural, la réflexion sur la décentralisation et sa mise en œuvre était alimentée par les GREM et les GLEM²⁹ (voir encadré 5.1).

Encadré 5.1 : Importance d'une bonne préparation de la décentralisation : les GLEM et les GREM

A Dioïla, les campagnes d'information et de sensibilisation initiées par les GREM et les GLEM ont fait le tour de toutes les petites localités du cercle pour donner des informations sur le processus de décentralisation et le découpage du territoire. Le soutien de la SNV-PDCD à cette campagne a été un facteur décisif. Il a permis, par exemple, qu'un groupe de théâtre fasse le tour des villages pour présenter un spectacle sur la décentralisation suivi d'un débat avec les villageois. En outre, le commandant de cercle, accompagné d'une forte délégation, a sillonné tous les petits coins du pays pour apporter le message de la décentralisation. Cette campagne d'information a éveillé l'intérêt de la population pour les communes et a suscité leur adhésion. Cet effet positif continu à être ressenti dans le fonctionnement des communes de Dioïla.

A Ménaka, ces campagnes d'information ont été escamotées et les quelques rares missions entreprises au niveau régional se sont très souvent limitées au chef-lieu du cercle. La partie Nord du cercle était considérée comme une zone à haut risque du point de vue sécuritaire. La plupart des déplacements à Ménaka, tant des autorités que des partenaires, se faisaient sous escorte militaire. Ainsi, les GREM et les GLEM n'ont pas fonctionné comme souhaité, surtout dans la zone nomade où ils n'ont quasiment pas opéré. En conséquence, au démarrage de la décentralisation, les populations ignoraient complètement de quoi il s'agissait. Beaucoup de citoyens, croyant qu'il s'agissait de se partager le territoire, ont clôturé des espaces pour marquer les limites de leur « commune ». Cela pourrait prêter à rire, mais les paysans étaient très sérieux et ce comportement montre à quel point les populations étaient sous-informées.

²⁹ Les partenaires au développement ont soutenu les activités du GLEM et du GREM dans leur région de travail, mais quelques cercles seulement ont pu bénéficier de cet appui.

5.3 Création des communes

Les unités administratives en place avant la décentralisation étaient celles héritées de l'administration coloniale et auxquelles les autorités des deux précédentes Républiques en avaient ajouté de nouvelles tout en restant dans la même logique de décisions imposées. En milieu rural, la MDD a décidé de changer de logique et d'associer les populations à la définition du contour territorial de la commune, au choix du nom de la commune et de son chef-lieu en respectant quelques critères légaux et techniques. Appelé découpage administratif, ce processus a duré un an et demi et a couvert l'ensemble du territoire. Par l'intermédiaire de leurs représentants, les villages et fractions ont négocié leur regroupement en communes avec l'appui d'équipes techniques. L'Etat a pris la décision finale seulement quand les représentants ne sont pas parvenus à se mettre d'accord sur une proposition unique. Dans la plupart des communes rurales, le découpage n'a posé aucun problème. Certains groupes de villages ont opté pour un nouveau groupement souvent basé sur des structures traditionnelles de collaboration, d'autres communes ont conservé les limites des anciens arrondissements.

Encadré 5.2 : Non-représentation de huit villages dans le conseil communal

Dans la commune de Tienfala, située à mi-chemin entre Bamako et Koulikoro, la décentralisation a connu un démarrage difficile en raison de la non-participation à la vie communale de huit villages sur seize. Ces villages ont donc refusé de payer les taxes et impôts. Après trois ans de fonctionnement difficile, le maire a sollicité l'appui du CCC de Koulikoro pour gérer le problème. Après une prise de contact, le CCC a regroupé les principaux acteurs pour faciliter le dialogue entre les autorités communales et les représentants des villages. Une analyse de la situation a été faite avec l'ensemble des participants.

La non-participation des huit villages, tous situés sur la colline, était en partie liée à leur non-représentation dans le conseil communal, les résultats des urnes n'ayant permis à aucun représentant de ces villages de siéger au conseil. Grâce aux échanges, le conseil communal a accepté que trois représentants des villages concernés assistent à ses sessions à titre d'observateur et que, sur cette base, les villages concernés s'engagent à payer les impôts et taxes dus. Par ailleurs, le conseil communal a décidé de mettre dans ses priorités pour l'année à venir la construction d'un CESCO dans la zone de la colline. Lors d'une réunion de concertation inter-villageoise, il a été indiqué que les huit villages de la colline avaient effectivement payé les 900 000 FCFA des impôts et taxes dus.

Le découpage a cependant été source de difficultés dans des endroits où persistaient de vieilles rivalités ou des considérations d'origine traditionnelle et historique, là où certains villages étaient autrefois des chefs-lieu de canton ou bien fondateurs de la localité. Ces difficultés portaient en grande partie sur le choix du chef-lieu de la commune ou sur l'appartenance d'un village à telle ou telle commune. Dans les communes où il était contesté, le découpage a parfois eu des effets plus ou moins négatifs sur le fonctionnement des communes. Les conséquences d'un mauvais démarrage peuvent coûter très cher à la collectivité, surtout en termes de démobilisation des populations. Les communes ont connu de multiples interventions de la part des autorités

administratives et politiques mais, dans nombre d'entre-elles, les conflits relatifs aux découpages restent toujours entiers, même si des apaisements sont perceptibles, souvent grâce à l'appui des CCC (voir encadré 5.2).

5.4 Elections communales de 1999

Relativement peu d'électeurs ont réellement participé aux élections en 1999. Par exemple, dans le cercle de Koulikoro, seulement 25,5 % des électeurs sont allés voter. Les problèmes d'organisation pour la préparation des élections et l'installation des bureaux de vote ainsi que le boycott de certains partis politiques, combinés probablement avec un manque d'intérêt ou un fort attentisme de la population expliquent en partie cette situation. Néanmoins, les élections ont permis la mise en place des conseils communaux.

Dans les quatre cercles, le nombre de femmes élues en 1999 est faible (voir tableau 5.1). Il n'y a aucune femme maire et, dans la plupart des communes, aucune femme n'a été élue conseiller. Par exemple, dans le cercle de Dioïla, le nombre de femmes élues par commune varie de 0 à 4 mais, en fait, 33 % des femmes élues se trouvent dans 13 % des communes rurales.

Tableau 5.1 : Nombre de femmes élues au niveau des conseils communaux

Cercle	Nombre total élus	Nombre femmes élues	% femmes élues
Dioïla	387	30	8
Koulikoro	153	9	6
Banamba	162	4	2
Ménaka	81	1	1

Les niveaux de formation des élus diffèrent beaucoup. Dans le cercle de Dioïla, plus de 95 % des élus sont des agro-éleveurs, le reste étant composé d'enseignants, d'agents de santé et de membres d'autres corporations. Cette situation est identique à Banamba et à Ménaka alors que, dans le cercle de Koulikoro, qui est plus proche de Bamako, la capitale, il y a davantage de fonctionnaires, d'enseignants et de personnes qui ne relèvent pas du secteur agricole.

Un grand nombre des élus ne sont pas alphabétisés en français, la langue administrative. Par exemple, à Koulikoro, la proportion est de 51 %. A Dioïla, une partie des élus est alphabétisée en Bamanan, ce qui n'est pas surprenant quand on sait que cette zone a bénéficié de la part de la compagnie cotonnière, la CMDT, de campagnes d'alphabétisation. Dans le cercle de Ménaka, 71 % en moyenne des élus ne comprennent pas le français. De grandes différences existent entre les communes. La moitié des lettrés en français vivent dans la commune de Ménaka qui abrite aussi le chef-lieu du cercle. Par contre, la commune d'Alata dépend entièrement du secrétaire général car, en dehors de lui, personne n'est en mesure de lire ou de rédiger une correspondance. Les trois autres communes disposent d'une à deux personnes parmi les élus qui peuvent plus ou moins assurer un certain travail en français.

L'engagement personnel et l'ambition de chaque candidat élu jouent dans la réussite des changements nécessaires pour résoudre les problèmes majeurs de la collectivité. Les qualités de leader politique du maire et la popularité de son image sont aussi un important gage de succès : l'intérêt des populations pour les messages qui viennent de la mairie. En pratique, le choix des candidats est souvent resté l'affaire des partis politiques et de leurs animateurs.³⁰

5.5 Investiture et démarrage des communes

Après les élections, les nouveaux conseils ont élu leur maire. Dans la plupart des cas, le maire était choisi parmi les élus du parti politique arrivé en tête. Après l'investiture du maire et du conseil communal par l'autorité de tutelle, les activités communales n'ont démarré qu'au bout de quelques mois.

La première question à résoudre concernait le choix de l'emplacement de la mairie. La plupart des communes n'ont pas attendu l'appui de l'Etat central pour commencer à fonctionner. Dans le cercle de Dioïla, les communes ont utilisé diverses formules, allant de l'utilisation des salles d'alphabétisation à celle des vestibules de la maison du chef de village, en passant par ceux de la maison privée d'un élu. Les biens matériels des associations villageoises (AV) cotonnières ont servi au démarrage des nouvelles communes rurales car, dans beaucoup de communes, les secrétaires ou les anciens membres de l'équipe technique de l'AV faisaient partie des élus. Certaines AV continuent à appuyer les communes pour mobiliser la contrepartie de 20 % des subventions de l'ANICT.

Dans le cercle de Banamba, les autorités communales ont utilisé les moyens du bord pour assurer les premiers services de proximité à la population. Ainsi, les anciennes salles de classe, les salles d'alphabétisation, les magasins abandonnés ont été rapidement aménagés pour accueillir les nouvelles autorités communales. Dans certains cas, une table ou une chaise était empruntée au directeur de l'école ou à l'enseignant de la localité. Cette situation a peu duré compte tenu de l'orgueil et de la solidarité manifestés par les Sarakolés. Dans cette localité de forte émigration, les autorités communales ont très vite reçu des contributions de leurs ressortissants installés dans différentes parties du monde. Progressivement, de très beaux bâtiments administratifs furent érigés, qui n'avaient rien à envier à ceux des capitales régionales, et sur lesquels flottait le drapeau vert, or et rouge.

A Ménaka, la situation se complique en raison de la vaste superficie de la commune et des déplacements continuels de la majorité de la population en fonction des besoins des troupeaux. La question du choix de l'endroit pour

³⁰ Dans une commune du Mali-Sud, la liste électorale a été établie par les autorités villageoises qui ont veillé à ce que chaque village, la population 'étrangère' et les femmes soient représentés et qui ont tenu compte du niveau de formation des candidats. Ensuite, la liste a été proposée à un parti qui était le seul candidat aux élections. Le taux de participation aux élections étaient 50 % (Coulibaly et Hilhorst, 2004).

ériger la mairie se pose. Le démarrage des communes est également compliqué car, à cette époque, la région du Nord vient de sortir d'une période de rébellion et d'insécurité. Une partie des nouveaux élus sont membres des collèges transitoires d'arrondissement (CTA) et ont pour tâche de restaurer la confiance entre la population et l'Etat central (voir encadré 5.3).

Encadré 5.3 : Démarrage des communes dans une situation d'après-conflit

La fin de la rébellion au Nord du Mali a été obtenue à la faveur de l'ouverture démocratique survenue à la suite des événements de mars 1991 et s'est concrétisée par la signature d'un pacte national en avril 1992. Le retour de la paix a été suivi d'un retour massif des réfugiés qui avaient trouvé asile dans les pays voisins. Ces populations sans aucun moyen sont revenues grossir les rangs des démunis déjà nombreux dans le cercle de Ménaka. Pour restaurer la confiance entre les populations et l'Administration, des CTA ont été mis en place en 1995 dans les trois régions de Tombouctou, Gao et Kidal. Ils devaient servir d'intermédiaires entre l'Administration, les partenaires et la population pour les actions de développement à mener. Le commissariat chargé de la mise en œuvre du pacte national a été déconcentré sous forme d'équipes mobiles chargées de couvrir chacune de ces trois régions, notamment pour l'appui au fonctionnement des CTA.

Les CTA ont été installés à la hâte, sans information préalable à la population locale. En outre, ils n'ont bénéficié que d'un très faible encadrement de la part du commissariat pour pouvoir réellement jouer leur rôle. Souvent, leurs membres, issus des différentes communautés de l'arrondissement, défendaient davantage les intérêts de leur ethnie que ceux de l'ensemble de la population. Malgré ces insuffisances, ces structures réunissaient cependant les conditions de légitimité, leurs membres ayant été choisis parmi les représentants de la population de chaque arrondissement avec l'appui de l'équipe mobile de Gao. Les communes étant restées dans les limites des anciens arrondissements, les CTA ont été, malgré tout, les précurseurs des conseils communaux, la plupart de leurs anciens membres ayant été élus conseillers communaux.

5.6 Planification du développement local

ELABORATION DU PLAN DE DÉVELOPPEMENT COMMUNAL

Les nouvelles communes devaient se doter d'un plan de développement économique et socioculturel chargé de prévoir, sur plusieurs années, toutes les actions de développement à réaliser dans la commune. L'approbation par la tutelle de ce plan communal était une condition préalable pour accéder aux financements de l'ANICT. Chaque commune a élaboré un plan de développement communal en suivant un schéma et des approches préétablies par la DNCT pour conduire le processus (MDRI, 2000).³¹ Les opérateurs CCC étaient là pour accompagner, conseiller, former et mettre en relation les acteurs impliqués dans ce processus.

L'élaboration du plan comprend des étapes complémentaires les unes des autres : identification et analyse des problèmes, hiérarchisation des besoins,

³¹ Le guide était commandité par la MDRI et élaboré par un bureau d'étude de l'endroit avec un appui technique et financier fourni par la SNV.

définition des objectifs de développement et budgétisation des actions de développement. Le processus d'élaboration devait permettre :

- de promouvoir le dialogue entre élus locaux et population sur les questions de développement, de prendre en compte et d'avoir une vision claire de ces questions ;
- de mener des actions de façon méthodique et progressive en fonction des objectifs fixés ;
- de coordonner les initiatives de développement au niveau communal et de rendre la commune crédible auprès de ses partenaires au développement ;
- d'éviter les indisciplines budgétaires ;
- d'assurer la gestion rationnelle des problèmes, le respect des schémas d'aménagement du territoire aux niveaux national, régional et de cercle et la cohérence entre les différents niveaux de planification ;
- d'atteindre un certain nombre d'objectifs dans l'espace communal et même inter-communal.

PARTICIPATION RÉELLE À LA PLANIFICATION

Selon le schéma de la DNCT, toutes les couches sociales devaient être impliquées dans la préparation du plan communal. Là où les autorités communales ont essayé d'impliquer dans le processus de planification l'ensemble des acteurs, force est d'admettre que certains d'entre eux n'ont pas pu assumer le rôle qu'ils devaient jouer dans ce processus. La nouveauté de la réforme a aussi joué sur la participation réelle. Le processus en est à ses débuts et beaucoup de personnes ne savent pas encore à quoi s'en tenir concrètement. Elles se souviennent des anciennes habitudes de planification qui ont aussi contribué au désintérêt de la population car les actions de développement étaient parachutées sans que l'on sache à la base qui avait demandé quoi et quand. Ainsi, au lieu de participer activement, beaucoup de personnes préfèrent écouter et attendent de voir ce que ces nouvelles rencontres vont changer.

Les communes ont peu d'outils pédagogiques et de ressources d'animation. Par exemple, certaines communes comprennent plus de 40 villages. Même si elles n'invitent que quatre représentants par village, cela signifie que 160 personnes plus les structures d'appui (services techniques, ONG, etc.) doivent se déplacer. La commune ne pourra faire participer de manière efficace toutes ces personnes au processus de planification que si elle dispose de compétences pédagogiques de participation 'de masse'.

A Ménaka, les longues distances à couvrir sont aussi un obstacle à la participation au processus de planification. Comme les populations y sont mobiles et que les communes sont très vastes, réaliser correctement les journées de concertation sur la planification se sont avérées difficiles et très coûteuses.³² La plupart des rencontres se font sous forme d'assemblées générales dans des sites où les nomades et les femmes sont peu ou pas représentés (voir

³² Le coût estimatif est d'environ un million de FCFA pour une seule étape : un mois de tournées pour la commission de planification, plus d'importants moyens logistiques et de prises en charge.

encadré 5.4). Les jeunes, bien que souvent présents, prennent rarement la parole. En outre, revenus des pays voisins où ils étaient exilés, ils ont acquis une certaine ouverture d'esprit et de nouvelles idées qui collent difficilement avec leur milieu d'origine caractérisé par la précarité et l'instabilité des conditions dont dépend la survie de la population.

Encadré 5.4 : Planification par représentation

Après leur installation, deux communes de Ménaka ont établi un programme de développement pour l'année 2000. Cette première programmation a été faite sans état des lieux³³ et s'est limitée à une rencontre de consultation avec les chefs de fractions. Les CTA, présidés par les chefs d'arrondissement, étaient le maître d'ouvrage et les rencontres étaient facilitées par des conseillers CCC. Les besoins de la population ont été exprimés par les chefs auprès de chacun des membres du CTA dans les localités respectives et discutés en réunion.

Une question se pose, à savoir dans quelle mesure cet exercice tient-il vraiment à cœur à la population. Chez les populations nomades, par exemple, les biens, ainsi que la gestion, sont individuels. La notion de réalisation collective est peu développée mais cela n'exclut pas la solidarité entre individus et à l'intérieur de la communauté. De plus, tout ce qui se fait dans le milieu se réfère aux prescriptions de l'islam.

La SNV a fait beaucoup d'efforts pour que les femmes participent et pour que les questions de genre soient prises en compte dans la planification communale. Les élus du cercle de Dioïla ont tenté de tenir compte des dimensions d'intégration sociale et de genre dans la formulation de leur plan de développement et dans les concertations avec les différentes couches sociales, en invitant des représentants de toutes les couches sociales aux ateliers sur la planification.

Le CCC de Koulikoro a voulu adapter ses activités de renforcement des capacités et d'appui-conseil pour que les élus prennent en compte les questions de genre. Ils ont organisé des formations qui ont permis les élus d'inclure les questions de genre dans les activités, notamment dans le processus de planification, les consultations populaires, les restitutions. Les échanges ont permis de définir des approches visant à sensibiliser les élus, les services de la commune et du CCC sur ces questions, à savoir :

- Tenir compte dans tous les services rendus des rapports jeunes/vieux, homme/femme, et respecter le principe d'égalité/équité ;
- Faire toujours une analyse différenciée par rapport aux contraintes et opportunités dans la mise en œuvre (gestion, contrôle et évaluation) ;
- Faire ressortir les expériences des femmes leader ;
- Renforcer la communication entre les hommes et les femmes au sein de la commune, du conseil communal et du CCC ;
- Renforcer la capacité des élus.

³³ Très peu de données fiables concernant la zone étaient disponibles. Un programme de recherche composé d'enquêtes de terrain a été réalisé afin de disposer d'informations de bases pour établir les priorités. Les résultats de ces recherches ont été restitués par la suite aux collectivités.

RÉSULTATS DU PROCESSUS DE PLANIFICATION

Le processus de planification du développement a été un moment important dans la vie des communes. Il a permis l'instauration d'un véritable débat entre les nouveaux élus et la population à la base et a donné l'occasion à la population d'exprimer ses intérêts et besoins aux nouvelles autorités communales. La planification a constitué un test pour tous les acteurs impliqués (élus communaux, société civile, services techniques, partenaires au développement) notamment pour déterminer les rôles et responsabilités de chacun dans le développement local.

En raison du contexte dans lequel les documents de planification ont été élaborés leur qualité a souvent fait défaut. Certains plans élaborés dans la précipitation n'ont pas toujours favorisé la participation, surtout celle des femmes et des couches défavorisées. En général, le manque de vision à long terme des conseils communaux n'a pas permis de planifier des actions sur de très longues périodes, celles retenues répondant à des besoins quasi immédiats de la population.

Concernant l'envergure des plans de développement, l'ambiguïté entre « la politique de ses moyens » et « les moyens de sa politique » a été un défi majeur à relever pour tous les acteurs. Les ambitions étaient trop grandes, souvent démesurées. En principe, la révision annuelle du plan de développement communal devait permettre aux collectivités territoriales de tirer des leçons des expériences et d'améliorer le processus.

COHÉRENCE ENTRE LES NIVEAUX DE PLANIFICATION

Les activités des collectivités aux différents échelons s'insèrent dans les schémas d'aménagement du territoire et les politiques des divers secteurs au niveau national et régional. Des tentatives d'élaboration d'un schéma d'aménagement au niveau du cercle sont actuellement en cours. Par exemple, sous la tutelle des comités locaux d'orientation (CLO) des cercles de Banamba et de Koulikoro, deux plans stratégiques de développement durable ont vu le jour. Fruits de deux ans de diagnostic et de planification participative, ils peuvent non seulement inspirer les communes pour améliorer leurs plans communaux mais aussi les inciter à collaborer davantage. Bien qu'encore faibles, les mécanismes de cogestion intercommunaux se développent comme en témoigne la concertation entre les six communes de la région de Koulikoro pour la gestion intercommunale des berges du fleuve Niger.

Une meilleure cohérence exige que les collectivités territoriales aux différents échelons soient bien informées pour qu'elles puissent tenir compte des planifications aux niveaux supérieur et inférieur. Les services techniques jouent un rôle important dans ce processus, mais il faut malheureusement constater que peu d'agents des divers secteurs de l'Etat maîtrisent le contenu des documents sectoriels, soit parce que les documents ne sont pas disponibles, soit par inertie de ces agents pour chercher les informations. Ainsi, les représentants des collectivités ne connaissent pas les stratégies sectorielles, ni leurs opportunités d'appui sauf, en général, quelques éléments isolés. La faible

capacité de coordination intra-sectorielle entre la base et le sommet, qui a pour conséquence une faible appropriation des stratégies et une multiplication des initiatives, aggrave encore cette situation (voir encadré 5.5).

Encadré 5.5 : Dédale des directions techniques et des plans d'action dans le secteur de la gestion des ressources naturelles

Il existe de nombreuses stratégies sectorielles relatives à la GRN : énergie domestique (SED), développement rural (SDDR), action environnementale (PNAE), approvisionnement en eau potable (AEP), politique forestière, ressources halieutiques, élevage, etc. La plupart des stratégies en cours ont été élaborées avant la mise en place des organes des collectivités et ont besoin d'une relecture conjointe des départements techniques concernés et des collectivités territoriales.

Une confusion des rôles existe aussi entre les institutions chargées de la gestion des ressources naturelles de manière générale. La direction générale de la réglementation et du contrôle (DGRC/MAEP) est chargée de la réglementation et du contrôle de l'exploitation des ressources naturelles, sauf des ressources forestières, dont la délivrance des permis de coupe incombent à la direction nationale de la conservation de la nature (DNCN/ ME). Les directions nationales de l'aménagement et de l'équipement rural (DNAER/ MAEP) et de l'hydraulique (DNH/ MME) sont chargées des aménagements pastoraux : la première pour l'exploitation des ouvrages et la seconde pour leur construction.

Les programmes de GRN sont nombreux et cloisonnés : il n'y a pas de dialogue au niveau national et les problèmes de coordination et de clarification des rôles perdurent malgré l'existence d'un comité interministériel dont le secrétariat est assuré par le Secrétariat technique permanent du cadre institutionnel de gestion des questions d'environnement. La communication et la circulation des informations entre les acteurs semblent constituer un problème structurel délicat à résoudre.

5.7 Fonctionnement de la commune

RELATIONS ENTRE MAIRE ET CONSEILLERS COMMUNAUX

Selon les dispositions du code des collectivités territoriales, le maire, assisté de ses adjoints, est le premier responsable de la commune. Il appartient au conseil communal de prendre les décisions importantes qui engagent la vie de la commune, mais peu d'élus comprennent que le maire n'est que le chef de l'exécutif. Le maire est investi d'un large pouvoir pour gérer les activités de développement de la commune. Quand le maire ne remplit pas ses obligations et s'il ne délègue pas ses pouvoirs aux adjoints ou ne cède pas sa place, la mairie et le fonctionnement de l'administration communale sont bloqués. Quand le maire est en déplacement, le fonctionnement de la commune est souvent entravé.

Les attributions de ses adjoints ne sont exécutoires qu'après son arrêté qui précise leur contenu et leurs limites. Il peut aussi exercer ces mêmes attributions. A titre d'exemple, le maire assume les fonctions de : officier de police judiciaire et administrative, officier d'état civil, premier responsable des services administratifs et techniques de la commune. Il préside automatiquement toutes les réunions du bureau et du conseil communal qui

suit. Même si les réunions sont imposées, c'est lui qui les organise et qui en est toujours le premier responsable.

Après approbation du budget, le maire réalise les activités sans délibération préalable du conseil. Beaucoup de membres du conseil se trouvent ainsi coupés des réalités de la commune car, même pendant les sessions, aucun compte rendu n'est présenté. Le maire trouve toujours les moyens (compte tenu de son pouvoir) de dire oui et de ne rien faire sans encourir de sanction, surtout s'il y a des connivences avec les agents de la tutelle ou des clivages politiques au sein du conseil communal (voir encadré 5.6). Les décisions concernant la suspension ou la révocation du maire sont prises au plus haut niveau de la tutelle. A la fin du premier mandat des communes rurales, certaines questions pratiques se posent ainsi :

- comment équilibrer les responsabilités du maire avec celles des adjoints de manière à éviter la paralysie du bureau communal en cas de défaillance du premier ?
- comment octroyer aux citoyens un vrai pouvoir de sanction vis-à-vis des dirigeants ?

Encadré 5.6 : Quand le maire ne joue pas son rôle !

Si le maire ne remplit pas ses obligations, c'est tout le développement communal qui en souffre. En ce qui concerne l'expérience du SNV-PDUB en matière de renforcement des capacités de la mairie d'une commune de Bamako pour la mise en oeuvre de la stratégie de mobilisation des taxes des marchés, il a été constaté que le maire jouait au chat et à la souris. Une session du conseil communal avait voté à l'unanimité en faveur de cette stratégie et la délibération avait été approuvée par la tutelle. Durant chaque rencontre de mise au point ou d'évaluation des activités, le maire prenait souvent des engagements fermes, certaines décisions étant prises sur place, telles que l'attribution des responsabilités des élus et des personnes chargées des services communaux par rapport à telle ou telle activité ou des promesses de sanctions contre les collecteurs, dont on estimait qu'ils détournaient les recettes de la collecte des taxes de façon flagrante. Mais, après les rencontres, le maire n'assurait ni suivi ni mise en oeuvre. Le renforcement des acteurs de la société civile a connu plus de succès car, sous leur pression, la mairie a timidement commencé à réaliser les actions de renforcement les concernant. Ces acteurs ont regretté le choix des élus qu'ils avaient fait et ont décidé de prêter plus d'attention au choix des futurs responsables communaux, notamment du maire.

IMPLICATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Parmi les organisations de la société civile, il faut distinguer celles qui défendent les intérêts de leurs membres face à l'initiative communale du développement et celles qui recherchent une promotion économique, de celles des partis politiques. Elles sont les bénéficiaires et/ou les acteurs selon le moment ou les circonstances. Après l'investiture des instances de gestion des collectivités, les diverses couches de la société ont eu des implications différentes. Les stratégies mises en place varient d'une commune à l'autre selon la solidité des liens que les autorités communales tissent avec l'un ou l'autre leader de la société civile (voir encadré 5.7).

Si les uns sont bien impliqués dans les activités du conseil communal, d'autres sont quasiment mis à l'écart, notamment les organisations socioprofessionnelles. En outre, les femmes et les groupes défavorisés restent encore les grands exclus et on ne leur fait appel que pour voter. Ils sont encore sous-informés et peu organisés. La société civile devrait jouer un rôle de contrepois en matière de décisions des collectivités territoriales. Mais sa faiblesse ne lui permet pas toujours de le faire. Dans le cercle de Ménaka par exemple, la société civile est à l'état embryonnaire. Elle est très peu impliquée dans la vie de la commune, seuls les chefs de fractions sont appelés à collaborer pour la collecte des impôts.

Encadré 5.7 : La délégation des opérations de « recasement »

Les comités de développement participatifs (CDP) constituent un réseau d'organisations de la société civile et couvrent les neuf quartiers de la commune I de Bamako. Ils jouent le rôle de relais de la population, des associations, des organisations et des partenaires au développement auprès de la mairie sur toutes les questions de développement. Suite à de graves problèmes intervenus au sein du conseil communal, celui-ci a été dissous par la tutelle et une délégation spéciale a été mise en place. Après un état des lieux, les nouveaux responsables communaux ont décidé de responsabiliser les populations bénéficiaires des opérations de recasement par l'intermédiaire de leurs représentants locaux. Ainsi, en plus des autorités traditionnelles, les CDP ont été invités à participer aux opérations de relogement, un dossier très sensible. Au sein des commissions, ils ont pris part aux activités de recensement, de dépouillement et de décompte des populations maintenues sur place et de celles déplacées dans le cadre de la viabilité des zones non-loties. Le président de la délégation spéciale a constaté que la participation des CDP avait permis de créer un climat de confiance entre les populations et les membres de la commission de recasement, climat qui a facilité les activités.

QUALITÉ DE L'INFORMATION ENTRE LES DIVERS ACTEURS DE LA COMMUNE

La circulation des informations entre les divers acteurs de la commune a connu une évolution mouvementée. Grâce aux formations menées, les autorités communales ont rapidement repris et amélioré les anciens circuits en mettant à contribution les conseillers des chefs de villages ou les délégués des villages pour qu'ils aillent diffuser les informations dans les différents villages. Les chefs de villages sont restés des maillons importants pour faire circuler les informations dans l'ensemble de l'espace communal. Si des efforts importants ont en général été faits, certaines catégories sociales, comme les femmes, restent à l'écart car, en raison de la multitude des maillons, les informations sont souvent déformées avant même de les atteindre.

Dans le cercle de Dioïla, grâce au programme d'appui à la décentralisation, les communes ont mis en place une radio communautaire qui couvre 80 % du territoire et facilite la diffusion des informations à l'ensemble de la population. Il existe trois autres radios rurales qui couvrent plusieurs communes et quatre radios locales à l'échelle d'un village. Koulikoro possède quatre radios à forte portée et une radio locale, Banamba en possède trois à forte portée et deux locales.

Si certaines communes ont pu améliorer la qualité des informations, des lacunes persistent en matière de restitution et de compte rendu. En leur

réclamant des comptes, la société civile semble avoir joué un rôle important dans la modification du comportement des élus. Cependant, en raison du faible engagement de la plupart des dirigeants locaux à Menaka, les bureaux communaux ont pris le relais de l'administration et fonctionnent de la même manière. Les lettres, comptes rendus, affiches, restitutions ne sont pas encore à l'ordre du jour. Même les comptes rendus concernant les plans et les programmes de développement ne sont pas correctement faits.

5.8 Mobilisation des ressources financières

SOURCES DES RESSOURCES FINANCIÈRES

La mobilisation des ressources financières est un élément crucial pour le succès de la décentralisation. Sans autonomie financière il ne peut y avoir d'autonomie de gestion. Les collectivités territoriales gèrent le développement et la vie quotidienne grâce à des ressources de diverses origines, à savoir : principalement les taxes et impôts locaux et les fonds de péréquation, les fonds versés par l'Etat central, ceux provenant des partenaires techniques et financiers³⁴, ceux provenant de la valorisation du patrimoine (foncier, ressources naturelles, sites touristiques, marchés) et enfin ceux provenant de la population tant externe qu'interne.

Actuellement, les ressources financières de la plupart des communes rurales dépendent essentiellement, en plus de la dotation annuelle de fonctionnement, des impôts et taxes. Leur collecte nécessite une bonne organisation et des activités soutenues tout au long de l'année. Les chefs de fraction et de villages sont des acteurs clés sur lesquels repose l'essentiel du travail de collecte à l'intérieur de la commune mais aussi à l'extérieur, comme notamment dans le cercle de Ménaka, où une fraction de la population relevant administrativement d'une commune peut être dispersée, par petits groupes, sur toute l'étendue du cercle et souvent dans les pays voisins. Plusieurs communes ont impliqué les chefs de villages dans la collecte des impôts, comme ils le faisaient auparavant. Par exemple, à la demande du maire, un vieux sage passe dans les divers villages de la commune pour rappeler à la population la nécessité de payer les taxes et impôts et, deux jours après, le receveur municipal y repasse et collecte sans difficulté ces taxes et impôts. Les dirigeants villageois jouent aussi un rôle important dans la mobilisation sociale et les initiatives de soutien à l'action communale.

TAUX DE RECOUVREMENT DE LA TRDL ET CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES

La taxe de développement régionale et locale (TDRL) constitue à Dioïla 80 % des fonds propres mobilisés. Les efforts de mobilisation ont permis d'atteindre un taux moyen de recouvrement qui varie de 40 à 80 % par commune. L'évaluation du taux de recouvrement doit être faite à la lumière des éléments

³⁴ Pour quelques communes, les fonds des partenaires d'appui technique et financier constituent des sources de financement importantes pour les initiatives d'investissement des communes. Certaines d'entre-elles sont même confrontées à une pléthore de contreparties financières alors qu'elles n'ont pas d'outils efficaces et maîtrisés de mobilisation des ressources.

importants du contexte tels que la crise cotonnière et les déficits pluviométriques. Dans le cercle de Koulikoro, les déficits pluviométriques sont aussi à la base de la diminution du taux de recouvrement qui est passé de 70 % en 2000 à 68 % en 2001 et à 43 % en 2002. A Ménaka, les résultats sont encore très insuffisants : pour l'année 2000, le cercle a mobilisé 13 % des impôts et taxes, 12 % en 2001 et 11 % en 2002.

Dans le cercle de Banamba, il y a des différences considérables d'une commune à l'autre (voir tableau 5.2). En général, ce taux varie en fonction des conditions socio-économiques mais l'information et la communication jouent aussi un rôle très important pour gagner la confiance de la population à propos du paiement des taxes et surtout pour mobiliser des contributions volontaires (voir encadré 5.8).

Tableau 5.2 : Evolution du taux de recouvrement de la TDRL dans le cercle de Banamba

Collectivités	2001	2002	2003	Moyenne sur trois ans
Banamba	66	31	52	50
Benkadi	54	55	13	41
Boron	38	17	24	26
Duguwolowila	51	64	30	48
Kiban	20	25	58	34
Madina sacko	27	12	32	24
Sebete	34	19	63	33
Toubakoro	51	25	45	40
Toukoroba	36	20	58	38
Moyenne par an	45	33	35	37

Source : Rapport de l'atelier de concertation des collectivités des cercles de Kolokani, Nara et Banamba, novembre 2003)

CAUSES DE LA FAIBLE MOBILISATION DES RESSOURCES

Le problème de la mobilisation des taxes et impôts est surtout apparu au début du processus de démocratisation, certains politiciens ayant annoncé la fin de l'obligation de payer des impôts. Il faut y ajouter des habitudes (historiques, politiques et traditionnelles) de refus de paiement des taxes, le manque de volonté politique d'expliquer pourquoi le recouvrement est important pour la commune, ou le manque de confiance dans les collectivités territoriales de certains villages non-représentées au conseil (voir aussi encadré 5.2). En milieu urbain surtout le manque de crédibilité de certains élus peut expliquer cette attitude.

Au Nord du Mali, les années de rébellion avaient mis à mal l'autorité de l'Etat ainsi que celle des chefs de fraction considérés comme des auxiliaires de l'administration à la base. L'Etat s'étant retiré du terrain, les chefs de fraction ont fait profil bas car ils craignaient pour leur sécurité. Peu à peu, les populations nomades ont pris l'habitude de ne plus payer les impôts et taxes étant donné qu'elles bénéficiaient très peu des actions de développement. Malgré la signature du pacte national et le retour progressif de la paix, cette

Encadré 5.8 : Engager l'appui des ressortissants pour le développement de la commune

Duguwolowila a réalisé un taux de recouvrement de 48% en moyenne par an. Les ressources de la commune sont largement mobilisées pour la réalisation des projets de développement retenus dans le plan de développement sous forme : d'impôts et de taxes émis et recouvrés et des contributions financières volontaires des ressortissants résidents et non-résidents. Les résidents locaux qui ne peuvent pas contribuer financièrement ou en nature contribuent par un travail physique à la réalisation des projets.

Une des stratégies mises en place par la mairie prévoit la constitution d'une équipe, composée du régisseur et de deux adjoints, qui est chargée d'effectuer des missions de sensibilisation dans tous les villages après l'établissement et la distribution des rôles. Elle organise une rencontre avec le chef de village et les chefs de famille durant laquelle ils fixent ensemble un calendrier de recouvrement et ensuite tout le village est informé. Dans certains villages, les chefs fixent un jour qui correspond au lendemain de la foire. Après la foire, chaque chef de famille est tenu de verser une partie, même minime, de ses impôts. Ainsi, ils arrivent à s'acquitter de la presque totalité de leurs impôts avant la fin de l'année.

Indépendamment de ces impôts et taxes, les ressortissants de la commune, à l'extérieur comme à l'intérieur du pays, contribuent largement à la réalisation des investissements. Ces contributions dépassent très souvent les ressources internes de la commune. Les projets d'investissements sont d'abord initiés à la base. Ensuite, le conseil communal envoie l'information sur les projets envisagés aux ressortissants qui sont organisés en association dans les sites respectifs. Chaque association a en son sein une commission chargée de faire la collecte auprès des différents ressortissants.

situation a plus ou moins perduré jusqu'à l'installation des collectivités. Le manque d'engagement et d'initiatives, le comportement des uns et des autres (certains élus ont simplement pris la place des anciens administrateurs et continué à gérer les communes comme les anciens arrondissements) sont responsables de cette situation.

Une autre des difficultés est due au système de taxation qui est basé sur des données non-viables. Les communes n'ont pas fait beaucoup d'efforts pour actualiser les informations fournies par les anciens administrateurs lors de la passation de pouvoir. Les services techniques, comme le service des impôts, n'ont pas été associés au recensement entrepris, notamment dans les centres urbains (inventaire des boutiques, des places de marché, etc.). Cette situation révèle deux insuffisances majeures dans l'élaboration du budget : la mauvaise évaluation du potentiel fiscal et la non-concordance des chiffres (données de la mairie et du service des impôts). Il faut y ajouter la non-maîtrise par les communes des recettes des taxes synthétiques collectées au niveau de la région, telles que la taxe forestière.

Les procédures de recouvrement et la faible disponibilité des services techniques financiers de l'Etat n'ont pas facilité la tâche des élus les plus motivés. Certains maillons de la chaîne de recouvrement se sont révélés défaillants. Officiellement, c'est le receveur municipal au niveau du cercle qui est habilité à recouvrer les impôts avec l'aide des autres acteurs. Mais à

Ménaka par exemple, pour cinq communes il n'y a qu'un seul receveur municipal.

5.9 La gestion budgétaire

Les nouvelles autorités communales ont eu des difficultés à maîtriser la gestion budgétaire. Bien que la gestion administrative et financière ait été un cheval de bataille pour les partenaires d'appui à la décentralisation, y compris les CCC, l'élaboration et l'exécution des budgets des collectivités territoriales posent des problèmes. L'exécution des premiers budgets a été entachée d'irrégularités mais, grâce à des appuis-conseils rapprochés, toutes les collectivités sont aujourd'hui en mesure d'élaborer et d'exécuter des budgets satisfaisants.

Il semble cependant qu'établir le budget soit un exercice mécanique qui souffre d'un manque d'analyse et d'une méconnaissance des plans comptables de la part de ceux qui doivent l'élaborer et de ceux qui doivent le suivre. Il n'existe quasiment jamais de compte rendu. Souvent, le matériel communal n'est pas recensé et il est utilisé sans discrimination de même que les biens de l'Etat. En outre, l'élaboration du budget se fait toujours à la hâte. Les responsables communaux attendent les échéances pour produire un document dont l'élaboration exigerait beaucoup plus de temps et d'efforts pour répondre aux normes.

Les budgets élaborés par les communes sont souvent rejetés par la tutelle et la perception pour des raisons souvent obscures aux yeux du maire et de son personnel. Il y a des malentendus entre le percepteur et les prestataires chargés de la formation des collectivités quant à l'application des textes réglementaires concernant l'élaboration et l'exécution des budgets. Le CCC a systématiquement invité le percepteur et le chef du centre des impôts à toutes les formations sur les ressources financières et le budget pour débattre de ces malentendus. Souvent, le percepteur a malheureusement peu participé justifiant son absence par une surcharge de travail.

5.10 Réalisation des infrastructures et prestations publiques

Une grande partie du premier mandat des communes consistait à apprendre comment faire fonctionner le conseil communal, installer la mairie, préparer les dossiers d'investissements et établir les relations avec la tutelle. Les actions entamées par les communes ont facilité l'accès de la population aux services sociaux de base, notamment à l'éducation, à la santé et à l'eau potable. Pour les trois cercles de la région de Koulikoro, la valeur des infrastructures réalisées avec l'appui de l'ANICT s'élève à 1 241 134 741 FCFA de janvier 2001 au 30 novembre 2003. Un autre service désormais disponible est l'état civil de proximité : au lieu de se situer au chef-lieu du cercle, ce service est maintenant disponible au chef-lieu de la commune (voir encadré 5.9).

Les prestations publiques, telles que la tenue de l'état civil, sont très peu développées dans les communes rurales du cercle de Ménaka. Dans le meilleur des cas, ces services peuvent être rendus au chef-lieu de la commune. Au

démarrage des communes, le cercle venait de sortir d'un conflit. Il s'est retrouvé sans aucun équipement, les rares infrastructures publiques existantes étant dans un état de délabrement très avancé et le personnel réduit au strict minimum. Tout était à reconstruire, à commencer par la sécurité pour restaurer la paix et la confiance qui est un préalable essentiel à toute initiative en faveur du développement. Avec les fonds de l'ANICT et des partenaires au développement, beaucoup d'infrastructures ont été réalisées ou réhabilitées : mairies, écoles, centres de santé, infrastructures hydrauliques, etc. Ces infrastructures doivent encore être consolidées par la mise en place d'un système de pérennisation.

Encadré 5.9 : Créativité locale : combiner le service d'état civil de proximité avec les soins de santé

Dans la commune rurale de Wacoro, cercle de Dioïla, lors de la planification communale, tous les villages ont demandé la construction d'une case de santé villageoise. La commune, n'ayant pas les moyens de satisfaire toutes les demandes, a proposé de former une matrone par village pour assurer les premiers soins avant de référer le patient au CSCOM. Une prime d'encouragement était allouée à la matrone par la mairie. Le maire a proposé que cette matrone travaille ensuite avec les chefs de village pour la gestion quotidienne des actes d'état civil dont la population avait besoin. C'est ainsi que les naissances et les décès ont pu être enregistrés dans un cahier et transmis chaque semaine au service d'état civil de la commune. Cette action a permis à une tranche importante de la population d'avoir accès aux premiers soins et d'obtenir facilement des papiers d'état civil. Elle a aussi permis d'améliorer les données statistiques des communes.

5.11 Gestion des ressources naturelles

En matière de gestion des ressources naturelles, aucun transfert officiel de compétences vers les communes n'a encore eu lieu. L'environnement institutionnel et la politique sectorielle dans ce domaine sont donc peu transparentes. Cependant, bien qu'encore faible, la gestion des ressources naturelles entre de plus en plus dans les habitudes et les mœurs des collectivités territoriales dont les plans et programmes de développement prévoient plusieurs activités s'y référant.

La lecture des quarante-deux plans de développement communal qui existent dans trois cercles de la région de Koulikoro a permis de constater que les cercles de Koulikoro, de Dioïla et de Banamba ont, en moyenne, respectivement programmés 12 %, 11 % et 7 % de leurs budgets communaux aux activités liées à la gestion des ressources naturelles.³⁵ Douze des quarante-deux communes concernées ont proposé de consacrer plus de 15 % de leurs budgets à la GRN et deux types d'activités ont été désignés prioritaires : l'assainissement et l'aménagement hydro-agricole (Diarra et Bengaly, 2001).³⁶

³⁵ Ce qui est déjà plus que l'Etat malien lui-même qui n'atteint même pas les 5 %.

³⁶ Dans le cercle de Dioïla, la CMDT a été présente dans toutes les communes par des programmes sectoriels (vulgarisation agricole, désenclavement rural, etc.) et au moins cinq communes ont bénéficié des actions du Programme de gestion des ressources naturelles (PGRN). Leur impact sur la programmation communale n'est pas clair.

La plupart des actions menées dans les domaines du foncier ou de la GRN ne demandent pas forcément d'importants investissements financiers. Des activités telles que la lutte contre l'érosion, le reboisement, la mise en place de brigades de surveillance des feux de brousse, le traçage de pistes de parcours, la fixation des périodes de cueillette de certaines espèces, etc. sont menées chaque année par certains villages et parfois soutenu par les communes. D'autres communes et villages s'investissent aussi dans le développement et le renforcement des réglementations locales. Le plus souvent, elles ne sont pas formalisées dans des documents. Ainsi, eu raison du manque de rapports d'activités et de statistiques réguliers, plusieurs réalisations dans ce domaine restent méconnues ou informelles (voir encadré 5.10).

Encadré 5.10 : Etendre la préservation des bois sacrés au niveau du territoire communal

La commune de Diouman, située à la lisière de la forêt classée de Sousan, est soumise à d'importantes pressions concernant l'exploitation des ressources, notamment des arbres. Le village de Toukoro échappe à cette exploitation excessive grâce au respect d'une convention traditionnelle de conservation et de protection des ressources naturelles. En effet, pour conserver les bois sacrés, lieux de célébration des cérémonies de culte, toutes les espèces d'arbres situées sur le terroir du village sont soumises à des normes d'exploitation et de protection (interdiction des coupes de bois frais, du charbon de bois, interdiction de récolter les fruits des arbres avant maturité, etc.). La protection du terroir par un masque sacré, auquel croient les habitants de tous les villages environnants, serait un des facteurs du succès de Toukoro. Ces différentes mesures ont permis de créer un micro-climat sur le terroir du village de Toukoro et le passant peut aujourd'hui distinguer nettement ce terroir de celui des autres villages de la commune. Les autorités communales ont apprécié cette expérience et elles ont essayé de l'étendre à l'ensemble des villages de la commune de Diouman en faisant connaître les avantages de cette gestion de ressources naturelles. Malheureusement l'agent actuel de la SCN ne les reconnaît pas et a commencé de délivrer des permis de coupe sans consulter les autorités villageoises, ce qui met en péril les efforts menés jusqu'à présent par Toukoro.

5.12 Prévention et gestion des conflits locaux et sécurité locale

Il est apparu que la diversité des perceptions et des intérêts des acteurs de la décentralisation concernant les questions communales sont quelquefois des facteurs déclencheurs de conflits. Les conflits à propos du découpage du territoire en sont un exemple.

Parfois, le conseil communal ou le maire est à la source d'un conflit. Dans le cercle de Banamba, par exemple, les infrastructures et les autres biens de la commune sont souvent à la base de ce type de conflits. Si les actions de sensibilisation ont permis de limiter l'utilisation des biens de la commune à des fins personnelles, la gestion du patrimoine communal reste à améliorer dans certaines communes. Ici, les biens de la commune continuent à être gérés comme aux temps de l'administration publique, quand le maire décidait de tout sans en rendre compte au conseil communal.

Mais le maire peut aussi contribuer à la prévention et à la gestion des conflits locaux. Au Mali, les conflits entre citoyens sont généralement réglés selon les procédures coutumières qui prévoient l'intervention d'intermédiaires indépendants ayant un statut reconnu par la société. On évite ainsi le plus possible d'amener les conflits devant les autorités ou même devant la justice. La gestion traditionnelle des conflits est toujours actuelle mais, depuis la mise en place de la décentralisation, la population fait aussi appel aux conseillers communaux, notamment au maire. Une enquête a montré que pour aider à résoudre un problème ou un conflit le citoyen contacte des personnalités, telles que les chefs religieux (32 %), les chefs coutumiers (31 %) ou les conseillers communaux (24 %) (Coulibaly et Diarra, 2003). En fait, la présence des autorités communales offre une alternative qui se situe entre médiation locale et aller en justice.

Encadré 5.11 : Cas d'un conflit entre maires et chasseurs dans le cercle de Koulikoro

Un malentendu s'est produit entre les maires de Doumba et de Koula et l'association des chasseurs dans le cadre des actions, qui consiste à appréhender des voleurs par les chasseurs et à les mettre à la disposition des autorités compétentes. A Doumba, les causes de ce malentendu sont surtout liées au manque de concertation entre le maire et les chasseurs avant que ceux-ci procèdent à l'opération. En outre, les chasseurs humiliaient les personnes appréhendées ce qui, pour le maire, était une procédure illégale. A Koula, la dispute a éclaté suite au refus des chasseurs de chercher le voleur d'une plaque solaire parce que le maire ne voulait pas donner à l'association des chasseurs une autorisation écrite leur permettant de le faire.

Ensuite chaque maire a réagi en portant plainte contre les chasseurs. Un maire a contacté aussi l'association des municipalités (AMM). L'AMM a aussitôt provoqué une rencontre de médiation en invitant toutes les parties et les personnes-ressources, y compris le CCC. Le débat a permis d'apporter des explications sur les faits ainsi que sur les rôles et responsabilités de chaque partie suite à la mise en place de la décentralisation. Le débat a abouti à un consensus sur la nécessité d'établir une collaboration pour les activités d'intérêt commun.

A Dioïla, par exemple, les petits conflits qui ont éclaté depuis l'application de la décentralisation ont jusque-là été gérés par les autorités communales avec l'appui des chefs coutumiers ou de l'administration. Il s'agit souvent de contestations sur les limites entre deux villages, entre deux agriculteurs sur les limites des champs et de conflits entre agriculteurs et éleveurs. Les maires n'ont pas toujours le poids nécessaire pour résoudre le conflit. Par exemple, un village dans le cercle de Dioïla, a fait appel au maire comme médiateur pour les aider à régler des conflits avec des bûcherons qui avaient coupé du bois sur un territoire qui ne leur appartenait pas. La tentative du maire pour aider ce village s'est soldée par un échec à cause de la connivence entre les bûcherons et la DNCN.

Les communes se sont également impliquées dans des activités de sécurité locale et de police en concertation avec les gendarmes mais aussi avec les chasseurs. Cette collaboration avec les chasseurs entraîne parfois des conflits de compétence (voir encadré 5.11). A Ménaka, les communes ont joué un rôle

très important dans les activités de consolidation de la paix, notamment par la sensibilisation.

5.13 Conclusions

Le contenu de ce chapitre montre que les situations dans les communes sont aussi diverses que les acteurs. Les lois de décentralisation sont identiques dans tout le pays, mais le niveau d'exécution et d'ancrage de la décentralisation diffère selon les lieux, par exemple entre Ménaka (rébellion, nomadisme), Dioïla (culture de rente, associations villageoises dynamiques disposant de fonds d'investissements, alphabétisation en Bamanan), Koulikoro (influence de Bamako) et Banamba (migrations nationale et internationale résultant en la contribution des ressortissants). Le contexte historique, socio-économique et écologique a beaucoup joué sur la dynamique de la décentralisation dans chaque zone et, par conséquent, sur le niveau d'acceptation, d'implication et surtout de confiance des citoyens dans le processus.

La confiance naît entre le conseil communal et la population si les intérêts et les besoins des citoyens sont pris au sérieux. Les expériences montrent qu'au début cette confiance existait peu comme en témoignent les contestations du découpage du territoire, la faible participation des électeurs aux élections, la sous-information de la population et des élus dans beaucoup de cercles, le manque de préparation des services techniques et de l'administration pour répondre de manière adéquate aux exigences de la nouvelle configuration imposée par la décentralisation. Pour hâter le processus, une bonne communication et la transparence dans la gestion des affaires publiques sont des principes importants à promouvoir.

Au commencement, les ambitions étaient grandes comme le montrent les plans communaux mais la faible mobilisation des ressources locales n'a pas permis beaucoup de réalisations pour satisfaire toutes ces ambitions. La mobilisation des ressources est un élément crucial pour le succès de la décentralisation mais les taux de recouvrement des taxes et impôts à l'échelle locale restent faibles.

Une meilleure implication des organisations de la société civile, l'intégration des groupes marginaux et la prise en compte des questions de genre restent les grands défis de la décentralisation à relever. Les expériences de la SNV ont montré une volonté de faire participer et d'intégrer toutes les catégories sociales, mais force est de constater que très peu de femmes ont été élues comme conseiller et que la participation des différents groupes sociaux aux activités de planification et de suivi laisse toujours à désirer. Les concepts de participation et d'implication sont encore appliqués de façon superficielle.

6 Discussion et perspectives



Ce chapitre présente et analyse les enjeux du processus de décentralisation qui ont une influence sur le développement et la gouvernance locale. Après avoir donné un aperçu des relations entre les différentes instances : villages, communes, organisations locales et autorités coutumières, plusieurs aspects sont ensuite traités, tels que les disparités entre régions, l'adaptation des dispositifs d'appui à la diversité locale, les relations et la collaboration entre les communes et les initiatives en matière d'intercommunalité. Sont ensuite analysés le repositionnement de l'Etat central, l'adaptation des structures de l'Etat et de ses agents à la nouvelle architecture institutionnelle. Ce chapitre traite enfin des dispositifs techniques et financiers, de la mobilisation des ressources et des problèmes fonciers, du patrimoine et de la gestion des ressources naturelles.

6.1 La population face à la décentralisation

Depuis l'installation des conseils communaux, la gestion du développement local est aux mains des élus qui constituent désormais l'interlocuteur officiel de toutes les organisations travaillant dans une collectivité territoriale donnée. Cette structure s'ajoute à l'ensemble des organisations et institutions qui existent déjà et qui jouent un rôle dans le développement local. Cependant, les associations locales et les autorités coutumières n'ont pas interrompu leurs propres contributions et implications dans les affaires locales et, pour la population, les institutions pertinentes restent les villages. Lors de leur installation plusieurs communes ont été soutenues par les organisations villageoises. Les relations avec les organisations locales semblent être devenues moins intenses, et même abandonnées par certaines collectivités, à part les relations avec les ressortissants qui sont devenues très importantes sur le plan financier pour quelques collectivités.

La réforme de décentralisation ne doit pas tomber dans un piège, à savoir concentrer toutes les activités et les pouvoirs dans les mains du maire et du bureau communal. Pour éviter ce piège, il faut non seulement responsabiliser les commissions de la commune mais aussi impliquer directement la base : les structures de village, de quartier, de fraction, les associations spécialisées, etc.³⁷

³⁷ La participation des organisations de la société civile n'a pas fait l'objet d'une grande attention de la part des CCC lors de la première phase de mise en œuvre de la décentralisation.

Les conseils communaux devraient laisser plus de place aux initiatives de la base et des institutions locales qui, par exemple, ont la capacité de gérer certains activités de façon compétente, durable et pacifique.

Pour promouvoir le développement local, le conseil communal a besoin du soutien de la population à tous les niveaux (adhésion, mobilisation physique et financière). L'adhésion et le soutien de la population doivent être le résultat des actions menées par les conseils communaux : information, compte rendu, transparence dans les actes et les faits, réalisation d'actions en concertation avec la population, adoption par les élus et le personnel de la commune d'une position de serviteur et non de dirigeant de la population. Il appartient au conseil villageois de développer des stratégies de communication et d'information plus effectives, adaptées au contexte, et de faciliter des concertations villageoises. La loi, par exemple, exige uniquement du conseil communal l'affichage des délibérations, or c'est un canal fort peu approprié pour une population peu alphabétisée et éparpillée sur un vaste territoire. Rendre des comptes et assurer la transparence dans les affaires communales exige plus d'efforts que se contenter d'informer et de mieux communiquer. Cela inclut aussi le droit des citoyens d'interpeller les élus.

6.2 La décentralisation : une opportunité inédite pour l'équité entre hommes et femmes

Selon la loi, les femmes ont accès aux organes de gestion des affaires publiques au même titre que les hommes, tant au niveau local, régional que national. C'est en 1960 que Aoua Kéita a été la première femme à être élue députée pour siéger à l'Assemblée nationale. Avec l'avènement de la 3ème République, les femmes s'intéressent davantage à la vie publique et font plus souvent acte de candidature dans les organes politiques de délibération (collectivités territoriales et Assemblée nationale). Elles s'organisent en associations des femmes élues et actives au sein des partis politiques et exercent de plus en plus de fonctions dans les hautes sphères de l'Etat.

Cependant, au cours du premier mandat des communes, les femmes ne représentaient en général que 4 % des conseillers communaux ruraux et 13 % des conseillers communaux en milieu urbain. Dans tout le pays, il n'y a que huit femmes maires. Les femmes se heurtent, en effet, à de nombreux obstacles sur le chemin de la participation politique : des obstacles d'ordre relationnel et socioculturel (résistances au sein du foyer, de la famille, de l'environnement social, attitude défensive des hommes, de la société, des autres femmes), des obstacles dus à la rareté des ressources disponibles (manque de moyens, de contacts et de connaissances), et des obstacles d'ordre psychologique (manque de confiance). Sur le plan institutionnel, les partis politiques apportent peu de soutien à l'émergence des femmes en politique. D'un côté ils s'appuient sur les associations féminines pour mobiliser l'électorat féminin, de l'autre ils se soucient peu de la promotion des femmes candidates à des postes électifs en tête des listes électorales ou au sein des partis.

A défaut de résultats satisfaisants, les partenaires techniques et financiers du Mali ont redoublé d'efforts pour former, sensibiliser et encourager les leaders féminins à franchir le pas et à se présenter aux différentes élections. Ces efforts méritent d'être coordonnés, et les résultats devront être pris en compte et exploités dans les politiques d'accompagnement du processus de décentralisation. Cependant, un nombre plus élevé de femmes élues ne garantit pas nécessairement une gouvernance locale équitable. Vu les obstacles décrits plus haut, les femmes - une fois élues - auront besoin d'accompagnement pour pouvoir véritablement participer. Aussi faut-il s'intéresser à l'électorat féminin, pour que les femmes soient mieux informées sur les enjeux de la décentralisation et les activités des conseils communaux, et qu'elles puissent s'organiser pour défendre leurs intérêts.

6.3 La diversité d'application de la décentralisation dans le pays

Bien que la rébellion touarègue ait été une des motivations de la réforme de décentralisation, l'approche s'est beaucoup inspirée des réalités du Mali-Sud : des populations fixes, une relative densité de population, des sources de revenus régulières, une expérience de gestion 'formelle' par les associations villageoises et inter-villageoises. Au Nord et dans les zones sahéliennes la situation est différente et pose un défi aux collectivités territoriales. Dans quel endroit, par exemple, faut-il construire la mairie et collecter les taxes si la population se déplace régulièrement d'une commune à l'autre en fonction de la pluviométrie ?

Les communes les plus accessibles ou qui bénéficient de la présence d'opérateurs CCC bien outillés ont davantage progressé. Une telle situation est compréhensible dans une phase de démarrage, mais le défi à relever est comment renforcer les capacités des communes les plus périphériques. Ces communes comptent moins d'infrastructures et sont plus éloignées, ce qui coûte très cher en termes d'accompagnement vu les distances et la mauvaise qualité des routes. En outre, les dispositifs financiers ne leur sont pas forcément accessibles vu leur difficulté à mobiliser la contrepartie des investissements. La décentralisation devrait permettre aux structures locales de trouver des solutions adaptées à ce contexte. Mais, étant donné que cette réforme est fondée sur une loi-cadre unique et est accompagnée d'un dispositif technique et financier national, il est légitime de se demander si elle laisse suffisamment de marge de manœuvre aux structures locales.

6.4 L'intercommunalité

Un autre enjeu de la décentralisation concerne le contenu à donner à l'intercommunalité et aux moyens d'y parvenir. C'est une question importante si l'on veut permettre aux communes d'être plus efficaces tout en évitant d'affecter la démocratie interne du fait de l'élargissement des écarts entre les élus et les citoyens. C'est également important si l'on veut faciliter la collaboration sectorielle comme, par exemple, dans les domaines de la santé et de l'éducation, car les aires de santé et la carte scolaire ne correspondent pas

toujours au découpage administratif. En plus, les ressources naturelles dépassent souvent les frontières d'une seule commune.

La collaboration entre les communes devrait leur permettre non seulement de mener des actions d'envergure mais aussi de tirer mutuellement profit de leurs expériences en fonction du type de lien qui les unit. L'intercommunalité est aussi une opportunité pour rendre les « micro-communes » plus viables. Créées pour des raisons sociales, historiques ou politiques lors du découpage du territoire malgré les critères techniques de viabilité établis, ces micro-communes constituent un cas particulier. Il s'agit de communes dans lesquelles la population est tellement faible qu'elles ne peuvent financer elles-mêmes leurs actions de développement. Il leur faudra donc recourir à l'intercommunalité ou se contenter de compter sur un appui extérieur.

6.5 L'adaptation de l'Etat au contexte décentralisé

L'Etat tente actuellement de se restructurer pour mieux s'adapter au contexte décentralisé en créant, par exemple, un ministère et une direction spécialisée, et en redéfinissant le rôle des préfets et des sous-préfets. Il ne s'est cependant pas encore tout à fait adapté au nouveau dispositif territorial. Les tribunaux administratifs chargés de trancher les litiges entre les élus des collectivités et les représentants de l'Etat qui exercent la tutelle sont très peu nombreux. Cette situation se traduit par une accumulation de litiges non-résolus qui conduisent à la violation de la loi ou à la paralysie des collectivités.

Bien que, pour le moment, la redéfinition des rôles et des missions de l'administration, des services techniques et des institutions rattachées soit peu visible sur le terrain, elle est néanmoins inéluctable. En d'autres termes, même s'il existe encore au niveau national un enchevêtrement de textes et d'institutions, les textes sur la décentralisation donnent *de facto* l'initiative aux collectivités territoriales et aux organisations professionnelles pour concevoir et agir.

Aujourd'hui, la réflexion sur la nécessité d'une plus grande présence des collectivités territoriales paraît incontournable si l'on veut obtenir de meilleurs résultats et éviter les duplications, la déperdition des efforts, la réduction au rôle de figurant des élus. La véritable déconcentration qui mettrait face à face des élus, gestionnaires des collectivités, et des services de l'Etat assurant appui-conseil et contrôle des normes et procédures, bien qu'en préparation³⁸, n'est pas encore réalisée. Les autorités de tutelle ne sont pas encore bien préparées et n'ont pas encore pris la pleine mesure des tâches de contrôle de la légalité et de l'assistance conseil qui sont indispensables au bon fonctionnement des collectivités. La plupart demeurent simplement impliquées dans l'exécution des programmes de développement et d'ouvrages. Cette situation ne permet pas aux collectivités territoriales d'assumer rapidement leur rôle de maîtres d'ouvrage du développement local.

³⁸ Cette préparation a lieu dans le cadre du programme de développement institutionnel conduit par le commissariat au développement institutionnel (CDI).

C'est dans ce contexte qu'une véritable négociation devra avoir lieu entre les collectivités territoriales et l'Etat : la cession des compétences de l'Administration et des services techniques aux conseils des collectivités malgré tous les conflits d'intérêts que cela risquera d'engendrer. Ce problème s'ajoute aux difficultés institutionnelles, telles que l'absence d'un véritable programme de déconcentration et les lenteurs de l'adaptation du cadre réglementaire et des politiques sectorielles. La poursuite de sa mise en œuvre constitue la préoccupation la plus pressante pour les décideurs aux différents échelons.

6.6 La mise en cohérence des planifications et des activités

Les collectivités territoriales font partie du territoire national et le développement local n'est donc pas la défense d'un territoire local contre les autres, mais une démarche solidaire contre toutes les formes d'enfermement. A cet égard, les politiques de développement local doivent s'articuler harmonieusement avec la politique nationale qui, à son tour, doit mettre en cohérence les plans locaux. Selon les textes, chaque collectivité territoriale est indépendante en matière de planification des activités de développement. Il faut nécessairement une initiative de la part des dirigeants pour la mise en cohérence et la lisibilité des plans et des actions de développement.

Or, il apparaît aujourd'hui qu'il y a un manque d'articulation entre les planifications sectorielles et les planifications des collectivités territoriales. Les enjeux concernant les transferts de compétence ainsi que les limites de la collaboration entre services sectoriels et collectivités territoriales en sont une explication. Pour faciliter la planification, l'Etat a élaboré une série de schémas d'aménagement du territoire à l'échelle nationale et à l'échelle régionale qui fixent les grandes orientations à long terme et les relations entre les différents niveaux. Lors du démarrage des communes, l'Etat a pensé qu'il fallait aller jusqu'au niveau du cercle pour que les communes puissent les lire et s'y référer, sous le contrôle de la tutelle et avec l'appui-conseil des services déconcentrés de l'Etat. Ce processus a démarré dans certains cercles.

Trop investir dans des planifications exhaustives et détaillées si les relations avec la mise en œuvre sont faibles est un risque réel. Au Mali, il existe déjà des nombreux schémas et plans nationaux et régionaux, sectoriels et intégrés, mais, pour diverses raisons, ils ne sont pas toujours appliqués : ce sont trop souvent des exercices essentiellement administratifs, sans lien avec une véritable demande, des exercices complexes et difficiles à suivre pour des non-initiés ou des processus dans lesquels les principaux acteurs ne sont pas impliqués sauf peut-être lors de la restitution. Une délibération sur l'objectif et sur l'approche à suivre est nécessaire avant de démarrer pour s'assurer que les schémas d'aménagement vont effectivement aboutir à une meilleure cohérence entre les activités des acteurs du lieu.

6.7 Le financement et la mobilisation des ressources

Le dispositif d'appui financier a apporté des preuves convaincantes de son efficacité malgré les corrections à faire pour réduire les disparités entre les zones et élargir la liste des projets éligibles à d'autres activités que la construction d'infrastructures et d'équipement. La dynamique des communes et leurs possibilités d'investir sont menacées par leurs très faibles capacités de mobilisation des ressources, d'où leur manque de fonds propres. Les communes qui ont davantage de potentiel à savoir les communes urbaines, souffrent d'un manque de civisme. La majorité des communes compte sur les appuis des partenaires au développement et sur l'ANICT pour investir (Dicko, 2004). La complémentarité entre les moyens que les programmes sectoriels doivent mettre à la disposition des collectivités dans le cadre de leur maîtrise d'ouvrage et ceux offerts par l'ANICT ne sont pas toujours très clairs pour les acteurs du processus de la décentralisation.

Les appuis des partenaires sont conditionnés au paiement d'une quote-part qui varie de 10 à 20 %, outre le paiement des frais des sessions, des travailleurs et de l'entretien. Les communes sont prises dans un véritable engrenage : d'un côté il leur faut réaliser des infrastructures pour obtenir la confiance de la population et l'inciter à contribuer, de l'autre il leur est impossible de réaliser des infrastructures si la population ne paye pas pour que la commune puisse assumer la contrepartie.

Plusieurs structures d'appui mettent actuellement en place des stratégies d'identification et de mobilisation des ressources qui demandent l'adhésion de la population. Les chefs de villages ont toujours joué un rôle important dans la mobilisation des ressources locales. Ils collectaient les taxes et impôts et les reversaient à l'administration moyennant une ristourne sous forme de pourcentage. Avec l'avènement de la décentralisation, aucune disposition n'a été prise dans les textes pour impliquer les chefs de village dans le processus de mobilisation des ressources. Il a été confié aux conseils communaux le soin d'élaborer des stratégies qui cherchent à s'appuyer sur les chefs de village.

6.8 Le renforcement des capacités

Renforcer les capacités est essentiel pour que la décentralisation réussisse. Un des défis à prendre en compte est le faible niveau de formation formelle d'une grande partie des élus dont plus de 80 % ne sont pas alphabétisés. Par ailleurs, le personnel administratif des collectivités territoriales n'est pas suffisamment outillé techniquement pour faire face aux tâches de gestion qui lui incombent. L'instabilité du personnel pose aussi un problème. C'est pourquoi des actions visant à renforcer leurs capacités sont mises en place et, pour les accompagner, des outils pratiques sont en cours d'élaboration.³⁹

³⁹ Par exemple, un guide sur l'administration des cercles et régions est en cours d'élaboration par la DNCT, avec l'appui de certains de ses partenaires.

Le premier mandat des collectivités territoriales était caractérisé par un apprentissage de tous les acteurs : élus, population, services de l'Etat et organisations d'appui. Il s'agit, par exemple, de la connaissance et de la compréhension du cadre légal et des attributions de chacun, du fonctionnement d'une commune, de sa gestion et de son administration, des relations avec l'autorité de tutelle et le ministère des Finances, sans parler du développement local proprement dit. Toute une gamme de dispositifs et d'instruments pour appliquer les procédures et règles de fonctionnement devaient être développés de même que des programmes d'appui technique et financier. A cela s'ajoute une importante tâche d'information, d'élaboration d'outils et d'autres matériaux, ainsi que l'organisation de la formation. Le fait d'être face à des collectivités territoriales qui ont tout à apprendre exige de celui qui accompagne le processus une grande capacité d'adaptation des outils et des approches.

Depuis le démarrage, un large éventail de partenaires s'est engagé aux côtés du gouvernement du Mali pour accompagner techniquement et financièrement la conception et la mise en œuvre de la décentralisation. Une des conditions de base de la coopération au développement, était que la décentralisation devait se construire « en se faisant ». Cela impliquait que chaque intervenant apportant un appui se situe dans un processus et une logique itérative pour ne pas avoir à imposer son point de vue.

Actuellement, les dispositifs d'appui au processus de décentralisation sont assez complets : appui technique, appui financier, soutien des partenaires. Les CCC ont été créés pour une durée limitée, les collectivités en ont encore besoin compte tenu du faible niveau de formation des élus et de leur manque de moyens. Le désengagement des CCC au profit d'autres structures est un réel défi parce que les collectivités n'ont pas les moyens d'engager des agents pour assurer les différents services qu'elles doivent fournir, et ceci même si elles sont regroupées.

Une des faiblesses de cette phase de renforcement des capacités est que les efforts ont été trop concentrés sur le bureau du conseil communal et sur le personnel de mairie. Les autres élus et les organisations de la société civile n'ont guère pu en bénéficier. Le personnel de l'Etat chargé du contrôle ou de l'appui-conseil reste mal informé et peu formé dans ce domaine. Il est important de prendre en compte les besoins d'information et formation, au même titre que les élus, des autres acteurs, tels que la tutelle, les services techniques et le secteur privé.

Un autre point à retenir est le fait que les responsables locaux sont venus aux affaires par les élections et sont donc remplaçables. Il faut aussi s'interroger sur la meilleure manière de mettre à profit les capacités et les compétences acquises par la société civile. Un recyclage continu de la formation s'avère nécessaire mais aussi une réflexion sur les moyens de capitaliser les connaissances des anciens élus.

6.9 Le foncier, le patrimoine et la gestion des ressources naturelles

Dans le milieu rural, la plupart des revenus reposent sur l'exploitation et la gestion durable des ressources naturelles. Or les programmes d'investissements des collectivités territoriales et les CCC dont les activités sont surtout orientées par les demandes des conseils communaux leur prêtent peu d'attention (Diarra et Bengaly, 2001 ; Agefore, 2003).

Les lois sur la décentralisation, le code domanial et foncier (CDF), les codes sur les ressources forestières et halieutiques, la charte pastorale et le schéma directeur du développement rural incitent tous à accroître l'emprise locale sur la GRN et proposent de répartir clairement les domaines entre Etat, collectivités territoriales et propriété privée.⁴⁰ Le conseil communal délibère sur la protection de l'environnement et l'organisation des activités rurales et des productions agro-sylvo-pastorales, mais il est tenu de prendre l'avis des conseils de village. Les faibles progrès du transfert des compétences et des domaines de l'Etat aux collectivités territoriales sont un obstacle à la gouvernance locale du foncier et des ressources naturelles. Pire, dans certains cas, l'Administration et les services publics ont découragé les communes à prendre des mesures conservatrices.

Les pratiques locales de gestion constituent encore un cadre de référence pour la gestion des ressources naturelles des collectivités territoriales. Sur le terrain, les services techniques étatiques et les collectivités locales reconnaissent généralement l'importance de ces pratiques, mais les textes ne les obligent pas à les respecter, laissant leur prise en compte à la discrétion de ces deux acteurs. Le cadre légal ouvre la possibilité d'un arbitrage local des conflits en exigeant de consulter obligatoirement les autorités traditionnelles et elle donne la possibilité aux associations ayant le statut juridique approprié de gérer les ressources naturelles si elles ont une délégation du conseil communal.

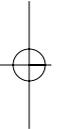
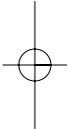
Les procédures d'immatriculation et les formes de transaction foncière s'avèrent peu transparentes et coûteuses. La législation nationale est mal connue en milieu rural, en particulier par les acteurs locaux car elle est interprétée au gré de son porteur. L'Administration et les services publics maîtrisent mieux la situation légale que les élus communaux et surtout que les villageois. En raison de la spéculation foncière, les communes auront des difficultés à mener une politique de planification spatiale et de gestion des ressources naturelles cohérente.⁴¹

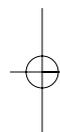
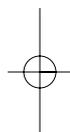
⁴⁰ Pour d'autres analyses sur le foncier rural, voir Conilh de Beyssac, 2000, p. 42-45 ; Diakité et Coulibaly, 2003.

⁴¹ Il faudrait se demander si une collectivité territoriale ne devrait pas envisager d'acheter elle-même un terrain qui présente pour la commune une certaine valeur, comme une forêt par exemple, pour éviter que ce terrain soit converti en domaine privé et fasse l'objet d'un lotissement.



Quand le transfert sera effectué, l'exploitation des ressources naturelles et le foncier deviendront des sources financières pour les collectivités territoriales. Déjà, le bois, le gravier, le sable ainsi que les lotissements constituent une source de revenus pour quelques communes. Ce potentiel est une des raisons qui incitent les collectivités à insister sur l'importance du transfert des domaines. Les débats ont cependant tendance à être déséquilibrés, en raison de la grande attention accordée aux possibles retombées financières, sans aborder les questions de maîtrise foncière, de gestion et de durabilité.





7 Conclusions



Depuis sa mise en place, le processus de décentralisation au Mali a enregistré des progrès manifestes : les textes de base existent, le découpage territorial est fait et couvre le pays entier, les institutions de décentralisation sont installées. Entrée dans sa phase opérationnelle en 1999, suite aux élections communales, trois échelons de collectivités décentralisées ont été créés, tous dotés de leurs organes délibérants et exécutifs.

Il est trop tôt pour faire un bilan de cette réforme, le premier mandat des élus se terminant en 2004. En fait, la décentralisation n'en est qu'à ses débuts. Cependant, l'apaisement du climat politique, dû à l'élargissement de la base de la pyramide du pouvoir démocratique, le rapprochement de l'administration des populations, la proximité des élus de la population, la disponibilité à l'échelon local de certains services sont aujourd'hui des acquis incontestables de la réforme de décentralisation.

La poursuite et la réussite du processus de décentralisation soulèvent des enjeux majeurs qui constituent autant de défis à relever.

Développement local

Le premier enjeu est d'ordre économique local : il est fondé sur une évidence, à savoir qu'un processus de décentralisation qui n'aurait pas d'effets positifs sur le développement local passerait à côté de son objectif et pourrait susciter bien des désillusions à l'égard de la démocratie. Lors du premier mandat des collectivités leurs principales activités se résument à la mise en place de la mairie, à son fonctionnement interne, à l'établissement de relations externes et à la réalisation de certains investissements. Il est indispensable d'identifier les leviers sur lesquels il faudrait agir pour que les collectivités locales soient plus viables, plus compétitives et plus attractives lors du deuxième mandat.

Ainsi, la décentralisation de la fiscalité et la mobilisation des ressources financières au niveau local deviennent des thèmes de plus en plus importants, car elles déterminent non seulement l'autonomie d'une collectivité mais aussi son aptitude à rendre service et ses capacités d'investissement. Les progrès du transfert de compétences (des mandats mais également des ressources humaines et financières) sont importants pour le développement local. Les

dossiers sont plus avancés dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'hydraulique, des secteurs vitaux pour la population et les collectivités. Ces progrès sont également importants pour les ministères sectoriels concernés, car les collectivités les aident à atteindre les objectifs sectoriels, qui sont des éléments essentiels de la lutte contre la pauvreté.

Les questions relatives au transfert aux collectivités des domaines, du foncier et des compétences en matière de gestion des ressources naturelles sont des préoccupations majeures à la fois pour les collectivités et la population. Bien qu'elles n'aient pas encore reçu officiellement de réponse, ces questions connaissent des évolutions rapides sur le terrain et risquent être face à des faits accomplis.

Le Haut-Conseil des collectivités et l'AMM sont des structures suffisamment fortes et constituent ou peuvent constituer d'utiles instruments de lobbying pour faire progresser le dossier de la décentralisation et défendre les intérêts des collectivités territoriales.

Renforcement des capacités

Le deuxième enjeu concerne les capacités locales, notamment des élus et des agents des nouvelles administrations. L'Etat a eu le courage de faire confiance à la population rurale. Dans le cadre communautaire et associatif, les collectivités territoriales ont montré de réelles capacités locales pour mettre en œuvre des démarches participatives et des méthodes de gestion efficaces.

Un des défis du processus de décentralisation, fondé sur la loi et l'application correcte des procédures officielles, est le faible taux d'alphabétisation et le manque de maîtrise de la langue officielle de la majorité de la population en milieu rural. Le manque d'expérience à l'échelon local en matière de gestion 'formalisée' des budgets et des biens publics exige de la part des élus de nouveaux comportements et des innovations institutionnelles pour que ces élus puissent être à même de rendre des comptes aux citoyens. Ces défis devront être surmontés, notamment par la sensibilisation et la formation des élus et la mise à leur disposition de supports techniques adéquats et innovateurs adaptés à la réalité locale, et aussi par la formation de la population elle-même sur les enjeux de la décentralisation et la citoyenneté.

Les dispositifs d'appui, qu'ils soient techniques ou financiers, ont apporté des preuves convaincantes de leur efficacité malgré les corrections à faire. Il faut néanmoins tenter de répondre à la question, à savoir comment pérenniser ces dispositifs vu les faibles capacités des collectivités à mobiliser des ressources. Pour le moment, l'Etat doit assumer la maîtrise d'ouvrage de ces deux dispositifs en invitant les partenaires d'appui à s'y impliquer.

Jusqu'à maintenant, la prise en compte de la question de genre reste très limitée malgré les tentatives faites par la DNCT et les collectivités territoriales pour l'intégrer. L'attention semble s'être focalisée sur les quelques femmes

élues comme maire ou conseiller, alors que la décentralisation est une opportunité inédite pour faire progresser un développement « inclusif ».

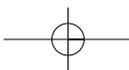
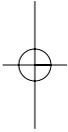
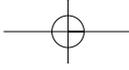
Relations de partenariat

Le troisième enjeu concerne les relations de partenariat entre les multiples acteurs du processus : la décentralisation intervient, en effet, dans un contexte de pluralisme institutionnel qui met les collectivités locales en présence à la fois de l'Etat, de ses services déconcentrés, des diverses institutions de la société civile, qu'elles soient modernes ou traditionnelles, et des prestataires des services privés. Avec l'Etat central, les relations se jouent essentiellement en termes de transfert de compétences, de moyens et d'assistance-conseil, mais il faut prendre en compte l'héritage de l'ancien système administratif qui se caractérise par des relations subordonnées, de méfiance, et même de peur.

La restructuration de l'Etat peut se faire à court terme car les services peuvent être facilement changés. Par contre, le changement des mentalités exige beaucoup plus de temps en raison des comportements acquis pendant 40 ans de « *tout Etat* ». Il faut changer les mentalités et les comportements, avec méthode et savoir-faire, tout en n'excluant pas les anciens gestionnaires chacun ayant un rôle important à jouer.

Avec les institutions de la société civile, y compris les pouvoirs locaux traditionnels, les relations se jouent en termes de complémentarité, de compétition, voire de conflit. Leur bonne gestion conditionne le renforcement du processus de décentralisation et le développement local, l'adhésion de la population aux communes, et la mobilisation des ressources.

De nombreux atouts préfigurent la réunion de conditions favorables à l'émergence de réponses adéquates aux enjeux ci-dessus évoqués, à savoir : l'engagement des nouvelles autorités à poursuivre et à approfondir la réforme de décentralisation et le programme de développement institutionnel en préparation, qui prévoient non seulement de soutenir la réforme mais aussi d'entamer la déconcentration. La réforme de décentralisation a fait d'énormes progrès. Les premiers acquis ont confirmé son importance stratégique pour le développement du Mali et la lutte contre la pauvreté, pour l'évolution de la bonne gouvernance et l'enracinement de la démocratie. Il est important que tous les acteurs comprennent que cette réforme institutionnelle n'est pas achevée par la mise en place des collectivités et de leurs organes élus. Sa mise en oeuvre effective, son ancrage dans la société et son appropriation par la population, est un processus de longue durée. Elle nécessite l'appui constant de tous pour parvenir à créer une véritable gouvernance locale et un développement durable et équitable.



Bibliographie

- AGEFORE, 2003. Evaluation du programme d'appui à la décentralisation dans la région de Koulikoro (PDRK), Bamako.
- ANICT, 2003. La lettre de l'ANICT n°2, juin 2003, Bamako.
- CDI, SNV-Mali, 2003. Le Renforcement des Administrations Déconcentrées des Régions de Koulikoro et Gao, Rapport d'étude, Bamako.
- Cissé A., Diabaté H., Ballo D., Baltissen G., Heus M., Hilhorst T., 2003. Soutenir la mise en oeuvre de la décentralisation en milieu rural au Mali. KIT, Amsterdam. (www.kit.nl)
- Conilh de Beyssac B., 2000. Le Foncier Rural au Mali, Analyse des enjeux et opportunités, Document de débat, Centre d'Etudes de Documentation de Recherche et de Formation en Genre et Développement, Bamako (CEDREF-GeD), Bamako, Mali.
- Coulibaly M., Diarra A., 2003. Démocratie et légitimation du marché, Rapport Mali d'enquête Afrobaromètre. Groupe de Recherche en Economie Appliquée et Théorique (GREAT), Cahiers N° 6 Bamako, Mali.
- Coulibaly A., Hilhorst T., 2004. La mise en place de la décentralisation au Mali: cas de deux communes rurales. Drylands issue papers. IIED, London.
- Diabaté M.A., 2002. Etude sur les contraintes liées aux pratiques de l'unicité de caisse vécues par les communes rurales. Réseau de réflexion et d'échanges sur le développement local, Bamako (non publié).
- Diarra S., Bengaly M., 2001. Planification et Programmation de la Gestion des Ressources Naturelles par les Collectivités Territoriales, Etat des Lieux-analyse- propositions de solutions, Rapport de recherche-action. Programme Réussir la Décentralisation/SNV, Bamako, Mali.
- Diakité B., Coulibaly C., 2003. Diagnostic Participatif de la Question Foncière et Plaidoyer pour son Evolution au Mali. Centre Université Mandé Bukari (CUMBU), Association des Organisations Professionnelles Paysannes (AOPP), Bamako, Mali.
- Dicko A.K., 2002. Les Conventions Locales dans la Gestion des Ressources Naturelles au Mali, Cadre de référence pour l'exercice des compétences des acteurs de la décentralisation, PACT-GTZ/MATCL, Etudes No. 14, Bamako, Mali.
- Dicko A.B., 2004. Expériences de mobilisation des ressources financières des communes rurales au Mali. In Bako-Arifari, N. et al. Financer la décentralisation rurale : taxes et impôts à l'échelle locale au Bénin, Burkina Faso et Mali, Séries décentralisation et gouvernance locale, Bulletin n°. 357, KIT, Amsterdam, pp. 16-44.

- Djiré M., 2003. Les conventions locales-outil de gestion durable des ressources naturelles, de prévention des conflits et de consolidation de la décentralisation. Une revue de la littérature sur les conventions locales au Mali. IIED/Réseau réussir la décentralisation. Bamako.
- Foley G., Kerkhof P., Madougou D., 2002. A Review of the Rural Firewood Market Strategy in West Africa, Africa Region Working Paper Series, N° 35, Banque mondiale, Washington DC, Etats-Unis (via www.worldbank.org/afr/wps/wp35.htm).
- Gautier D., Hautdidier B., Atchoumgaï B., Bonnérat A., 2003. De la Réforme Décentralisatrice à son Application sur le Terrain ou les Affres du Transfert de la Gestion d'une Savane Malienne aux Populations Locales. In : 'Colloque La Forêt', Laboratoire ICoTEM, Université de Poitiers, France, octobre 2003.
- Lavigne Delville P., 2001. Quelle Gouvernance pour les Ressources Renouvelables ? La gestion des ressources renouvelables dans le contexte de la décentralisation en Afrique de l'Ouest, GRET, Etudes de l'AFD, Paris, France (via www.afd.fr/publications/index.cfm).
- Magassa H., Bagayoko A., 2003. Gestion Foncière et Urbaine en Commune 1 du District de Bamako : facilitation de l'accès au logement pour les démunis. SERNES-SARL / Délégation Spéciale de Commune I / Programme de Développement Urbain de Bamako / Organisation Néerlandaise de Développement SNV, Bamako, Mali.
- MDRI, 2000. Guide méthodologique de programmation du développement communal, Méthode et outils de programmation du développement communal, MDRI, Bamako.
- Sylla D., 1999. Le processus de décentralisation au Mali analyse de la perception des acteurs locaux. Cas des villages de Kolondiéba et Kolona. Mémoire de fin d'études. Faculté ouverte de politique économique et sociale, Université catholique de Louvain
- Toé R., 1997. Décentralisation au Mali, ancrage historique et dynamique socioculturelle, Bamako.
- UPS, 2001. Stratégie Energie Domestique, Unité de Pilotage de la Stratégie, Cellule Combustible Ligneux / Cellule Energie Domestique, Ministère des Mines, de l'Eau et de l'Energie / Ministère de l'Environnement, Bamako, Mali.