

RÉUSSIR

**LES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES
ET DE RESSOURCES DE L'ÉTAT AUX
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU
MALI**

Collection " L'Afrique se raconte "

Editions Tombouctou
BP E 4349 Bamako-Mali
www.editionstombouctou.com

Infographie : Beïdy Traoré

© 2017 Editions Tombouctou
ISBN : 978-99952-53-29-5
Tous droits réservés pour tous pays
Dépôt légal : avril 2017

Sous la direction de
Amagoïn KEITA
Brahima FOMBA

RÉUSSIR

LES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES ET DE RESSOURCES DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU **MALI**

Nos remerciements vont à M. Lassiné BOUARE, Ex-ministre et Ex-Commissaire au Commissariat du Développement Institutionnel et Adama Sissouma, Ex-Directeur Général des Collectivités Territoriales pour leur contribution à la publication de cet ouvrage. Leur analyse critique a été d'un apport inestimable pour la présente publication.

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	7
INTRODUCTION	11
1 ^{ère} PARTIE	
CADRE D'ANALYSE ET DE MISE EN ŒUVRE DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES ET DE RESSOURCES	17
Concepts clés	18
Quelques principes directeurs du transfert de compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales	20
2 ^{ème} PARTIE	
BILAN DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES ET DE RESSOURCES : ACQUIS, DIFFICULTES, LECONS, DEFIS	25
Le panorama des compétences et des ressources transférées aux collectivités territoriales	26
Des acquis importants	30
Les difficultés rencontrées	39
Les leçons et les défis	57
Les bonnes pratiques	61

3^{ème} PARTIE

**PROPOSITIONS POUR UN TRANSFERT EFFECTIF ET MAITRISE
DES COMPETENCES ET DES RESSOURCES**

63

Les propositions dans un environnement institutionnel constant

64

Les propositions qui nécessitent de remettre en cause certains
principes de base

73

CONCLUSION

79

ANNEXES

81

SIGLES ET ABBREVIATIONS

105

AUTEURS

107

AVANT-PROPOS

Chercher pour comprendre

Ce crédo du Groupe « Observation des Dynamiques Sociales, Spatiales et Expertise Endogène » (ODYSSEE) aurait sonné comme une évidence si nous n'étions pas dans un Etat habitué plutôt à s'adosser à des certitudes bien poreuses et se satisfaire de ses bonnes habitudes à s'habiller de solutions toutes faites.

On espère pouvoir relever les défis de société sans avoir besoin de lectures informées des dynamiques territoriales, politiques, socioéconomiques, culturelles, politiques et géostratégiques. Au pis aller, un tour de chapelet devra suffire à décanter la situation.

La crise sécuritaire, institutionnelle et identitaire, née de la guerre déclenchée en janvier 2012 par la rébellion touareg et les mouvements islamistes et du coup d'état du 22 mars 2012, n'a, peut-être pas encore, modifié la posture. Cependant, au-delà du fort besoin d'éclairages sur ses conséquences et de la pressante demande de solutions crédibles et concrètes face aux défis qu'elle pose, cette crise se traduit par une grande attente de renouvellement et d'enrichissement de l'offre politique et sociale sur les enjeux de société au Mali. Heureusement, cette instantane quête des acteurs, nationaux comme locaux, en outils de prospective et d'aide au jugement et à la décision, rencontre une évidente envie de réinvestissement intellectuel et éditorial de la communauté scientifique et universitaire sur la crise et ses perspectives.

Car, plus nous sommes nombreux à comprendre, moins nous serons assujettis aux borgnes et autres aventuriers, et mieux nous serons outillés pour mobiliser et traiter des problèmes de plus en plus complexes de notre environnement, de la Cité.

Dans cet esprit, le Groupe ODYSSEE, dont les champs de recherche et prospective couvrent les dynamiques de mutations spatiales, politiques, sociales, économiques et culturelles en cours au Mali et en Afrique, offre, de sa moisson de recherches, une série d'ouvrages à paraître aux Editions Tombouctou. Les deux premiers, tous relatifs à la réforme politique majeure qu'est la décentralisation, s'intitulent : « *Réussir les transferts de compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales au Mali* » ; « *Le parcours législatif de la réforme de décentralisation au Mali* » ;

Déjà inscrite dans la première constitution malienne, avec une application, jusqu'à la fin des années 80, limitée aux grands centres urbains du pays, la décentralisation est à nouveau consacrée par la Constitution de 1992, issue de la Révolution du 26 mars 1991.

« Engagé véritablement à partir de 1999, le processus était donc censé approfondir la démocratisation du pays, asseoir un développement local et un aménagement équilibré d'un territoire à la fois vaste, enclavé, pluriel et sous-équipé. »¹

Malgré les acquis incontestables et irréversibles, même s'ils sont partiels et partiellement appropriés, l'expérience, « dépourvue de pilotage stratégique à partir 2006, a perdu du sens au regard de ses objectifs de départ. Sont en cause, au premier chef, l'Etat parrain de la réforme et les élus locaux eux-mêmes les animateurs politiques de la décentralisation. »²

La profonde crise de gouvernance intervenue en 2012 a remis la relance et l'approfondissement de la décentralisation au cœur de la refondation de l'Etat. Elle nécessite un traitement diligent et intelligent des questions essentielles en suspens dont celle des transferts de compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales.

Resté globalement virtuel, nonobstant quelques pas dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'hydraulique, le transfert de compétence et des ressources de l'Etat vers les collectivités constitue pourtant une composante essentielle de la réforme de décentralisation. *Que recouvre la notion de transfert de compétences et de ressources? Quel bilan peut-on établir du processus vieux déjà de plus d'une quinzaine d'années? Que valent les progrès réalisés? Quels sont les voies et moyens pour le rendre effectif et maîtrisé?*

1. Ibrahim Aya, « Avant-propos » in *Le Mali entre doutes et espoirs. Réflexions sur la Nation à l'épreuve de la crise du Nord*, mars 2013, p. 11

2. Abdel Kader Dicko, « De la gouvernance locale sans gouvernail : état des lieux et perspectives de la décentralisation au Mali depuis 1992 » in *Le Mali entre doutes et espoirs. Réflexions sur la Nation à l'épreuve de la crise du Nord*, mars 2013, p. 161

Dans cet ouvrage *Réussir les transferts de compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales*, les chercheurs du Groupe ODYSSEE s'emploient à apporter les éclairages nécessaires, notamment en : i) analysant le cadre de mise en œuvre ; ii) mettant en relief les acquis, les difficultés et les défis à relever ; iii) développant les préconisations pour rendre le processus des transferts effectif et accroître l'efficacité.

INTRODUCTION

La décentralisation est une modalité d'organisation institutionnelle de l'administration par laquelle l'Etat central transfère une partie de ses attributions et moyens à des entités territoriales dotées de la personnalité juridique. Elle a une double ambition :

- une ambition économique et de développement en ce sens qu'elle repose sur le postulat que la gestion de proximité peut promouvoir le développement local en optimisant la mobilisation des énergies et ressources locales et en rationalisant les décisions de dépenses, ce qui est source d'efficacité ;
- une ambition politique et de démocratie en ce sens qu'elle permet une meilleure participation des citoyens à la gestion de leurs affaires par leur rapprochement des centres où cela se décide.

Un processus lié à l'évolution politique du pays

La décentralisation comme système d'organisation administrative de l'Etat malien remonte à l'époque coloniale³. Son principe a été consacré dans toutes les constitutions du Mali, de l'indépendance à nos jours, avec différentes modalités de mise en œuvre.

3. Au Soudan Français, les premières communes ont été créées dès 1918 sous le statut de communes mixtes du premier degré. Il s'agit des communes de Kayes et Bamako. Une trentaine d'année plus tard, les communes mixtes de Ségou, Mopti (1953) et de Sikasso (1954) ont vu le jour. A son accession à l'indépendance, le 22 septembre 1960, le pays comptait 13 communes dont cinq (5) communes de plein exercice (Bamako, Kayes, Ségou, Mopti et Sikasso) et huit (8) communes de moyen exercice (Koulikoro, Kita, Kati, Nioro, Koutiala, San, Tombouctou et Gao).

Aux termes de l'article 41 de la constitution du 22 septembre 1960, « *les collectivités territoriales de la république sont : les régions, les cercles, les arrondissements, les tribus nomades, les communes, les villages et les fractions nomades... ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi* ». Malgré cette disposition constitutionnelle « révolutionnaire », il a fallu attendre six ans pour voir intervenir la première mesure législative en matière de décentralisation, à travers la Loi 66-09/AN-RM du 02 mars 1966 portant code municipal. Le principal changement observé sous l'empire de cette loi fut l'unification du régime juridique des communes héritées de la colonisation qui sont devenues toutes des communes de plein exercice. Sous la 1^{ère} République, la mise en œuvre de la décentralisation s'est heurtée aux difficultés politiques avec l'éclatement de la fédération du Mali et la rébellion au nord qui ont poussé l'Etat à une grande centralisation du pouvoir politique et de l'administration.

Pendant la 2^{ème} République, le mouvement de décentralisation s'est mu, à partir de 1977, en une réforme de déconcentration, nonobstant une tentative de décentralisation avec les comités régionaux et locaux de développement comme organes et structures de participation, les plans régionaux et locaux de développement comme outils de planification décentralisée et la taxe de développement régional et local comme ressources de mise en œuvre des initiatives de développement local. Ce dispositif n'a pas bien fonctionné, faute de moyens d'une part, et de volonté politique d'autre part. La principale mesure de décentralisation est la création de la commune urbaine de Bougouni en 1982.

La Rébellion déclenchée à partir du Nord du pays en 1990 et les événements de mars 1991 ont marqué un tournant décisif dans l'option de décentralisation du territoire, en réponses aux différentes revendications socio-politico-économiques du moment. Sous la Transition, cinq nouvelles communes urbaines sont créées (Banamba, Niono, Diré, Dioïla et Bandiagara) portant ainsi le nombre total de communes à 19. Tenue du 29 juillet au 12 août 1991, la Conférence Nationale tout en réfutant le principe de la « constitutionnalisation » d'un Statut particulier pour le Nord devait recommander la levée des entraves à une décentralisation effective du pays.

Sous la 3^{ème} République, la relance de la décentralisation a revêtu un aspect plus profond sous-tendu par une constitution qui institue un Etat de droit et de démocratie pluraliste. En effet, la Constitution du 25 février 1992 consacre les principes de la décentralisation en ses articles 97 et 98 qui disposent respectivement :

- « Les collectivités territoriales sont créées et administrées dans les conditions définies par la loi ».

- « Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi ».

La politique actuelle de la décentralisation débute donc dans les années 1990, sous l'impulsion de la Mission de Décentralisation et des Réformes Institutionnelles (MDRI), avec une forte volonté politique. L'élaboration des différents textes législatifs et réglementaires, dessinant le contour institutionnel nécessaire, fut suivie de l'opérationnalisation dans les années 2000, avec la mise en place des organes de gestion des collectivités territoriales, au nombre de 761 (dont 703 communes, 49 cercles, 8 régions et un district). Ceci marque l'émergence de nouveaux pôles de gestion et de responsabilité dans la sphère publique à côté de l'Etat.

Les enjeux actuels marqués par la question des transferts de compétences et de ressources : Le processus se poursuit encore avec la continuation de la production normative nécessaire à l'approfondissement et aux ajustements. Il se poursuit aussi avec la montée en puissance des collectivités territoriales, consécutivement aux premiers transferts de compétences et de ressources par l'Etat à leur profit. Mais cette question de transfert se révèle plus compliquée et complexe. En effet, dès le début de la mise en œuvre de la décentralisation s'est révélée problématique et elle le reste encore malgré la volonté politique maintes fois affirmée. On assiste à un décalage important entre l'organisation institutionnelle de la décentralisation et le maintien d'une gestion centralisée, voire concentrée des affaires publiques au détriment des administrations décentralisées (les collectivités) et déconcentrées (les maillons territoriaux de l'Etat).

Il s'ensuit que l'élan marqué par la mise en place du cadre institutionnel s'est atténué avec le temps, et le processus de décentralisation semble marquer le pas et tomber dans une léthargie sans que les décrets de transfert, malgré leur nombre et leur arrivée progressive, ne parviennent à redonner un souffle politique nouveau, que tous recherchent puisqu'indispensable à la relance de la machine.

Décentralisation et transfert de compétences et de ressources sont intimement liés, les transferts de compétences et de ressources étant une composante essentielle de toute réforme de décentralisation. Au Mali, malgré les efforts accomplis et l'énoncé de principes, la véritable décentralisation bute encore sur les transferts de compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales, dont on découvre les exigences et contraintes, sans qu'on ait pu encore trouver de solutions satisfaisantes. Par ailleurs, l'exercice effectif des compétences transférées se heurte à l'imprécision des tâches décentralisées qui composent lesdites

compétences et au flou de responsabilité qui nécessairement en découle. Il se heurte aussi à la faible capacité des collectivités territoriales pour s'approprier des tâches transférées et les exécuter à hauteur de souhait. Il se heurte enfin au non suivi des transferts de compétences par celui des moyens nécessaires à leur exécution.

Aux termes de l'article 3 de la Loi n°93 008 du 11 février 1993, modifiée⁴, déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, celles-ci ont pour mission la conception, la programmation, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des actions de développement économique, social et culturel d'intérêt régional ou local. Le même texte dispose en son article 4 que tout transfert de compétences à une collectivité doit être accompagné du transfert concomitant par l'Etat à celle-ci, des ressources et moyens nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. En vertu de ces dispositions, le transfert de compétences et de ressources aux collectivités territoriales n'est plus un choix pour l'Etat, mais bien une obligation dont il ne peut se soustraire, au risque de vider la décentralisation de tout contenu.

La problématique du transfert de compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales a figuré au centre de toutes les réflexions et concertations organisées ces dernières années autour de l'approfondissement de la décentralisation, notamment :

- le Forum National sur la Décentralisation au Mali (Bilan et perspectives) tenu en juin 2011 ;
- les Etats Généraux sur la Décentralisation, tenus du 21 au 23 octobre 2013 ;
- les Assises nationales sur le nord du Mali, tenues du 1 er au 3 novembre 2013.

Toutes ces rencontres ont souligné l'impérieuse nécessité pour l'Etat de donner aux Collectivités territoriales les ressources et les moyens nécessaires à l'exercice des compétences qui leur sont transférées.

Que recouvre la notion de transfert de compétences ? Quels en sont les principes et modalités de mise en œuvre ? Quel bilan peut-on établir du processus plus d'une quinzaine d'années après le démarrage des collectivités nouvellement créées ? Que valent les progrès réalisés ? Quels

4. La Loi n° 93-008 du 11 février 1993 a été modifiée, en 1996, par la Loi n°96-056 du 16 octobre 1996, et en 2012, par la loi n°2012-005 du 23 janvier 2012. La première modification a eu pour objet de remplacer le terme de « limites territoriales » par celui de « ressort administratif » ; la seconde quant à elle a consacré le principe de la dévolution des infrastructures aux collectivités territoriales par voie de décision du Représentant de l'Etat au niveau de la Région.

défis à relever ? Quels sont les voies et moyens de concrétiser un transfert maîtrisé de compétence et de moyens nécessaires à leur prise en charge par les collectivités territoriales ? Autant de questionnements auxquels il faut trouver des réponses sans lesquelles le processus de décentralisation gardera son goût d'inachevé et ne produira pas les résultats escomptés, notamment en termes d'amélioration des services aux populations et de développement et par conséquent d'amélioration des conditions de vie des populations

La présente étude, qui s'inscrit dans une dynamique de recherche d'éléments de réponse à ces questions qui, non plus, ne sont pas exhaustives, s'articule autour de trois parties :

- le cadre d'analyse et de mise en œuvre des transferts de compétences et de ressources: (première partie) ;
- l'analyse du bilan mettant en relief les acquis, les difficultés et/ou contraintes ainsi que les défis à relever (deuxième partie) ;
- les préconisations pour relever les défis et accroître l'efficacité du processus de transfert de compétences (troisième partie).



CADRE D'ANALYSE ET DE MISE EN ŒUVRE DES TRANSFERTS DE COMPTENCES ET DE RESSOURCES

La réforme de décentralisation amorcée en 1993, est devenue effective en 1999 avec la mise en place de 761 collectivités territoriales sur l'ensemble du territoire.

Après quinze années, force est de reconnaître que les difficultés entravent le processus qui, empêchent l'atteinte des objectifs d'émergence d'une approche de décentralisation maîtrisée par les acteurs locaux.

Comme le constate, le plan pour la relance du Mali 2013-2014 présenté par le gouvernement malien en avril 2013, la décentralisation telle qu'elle a été conduite jusque-là pêche, entre autres, par le fait qu'elle ne se traduit pas véritablement par une plus grande responsabilisation des collectivités territoriales dans la définition des politiques publiques et la mise en œuvre des priorités locales de ces politiques.

Les collectivités territoriales apparaissent ainsi comme des agences d'exécution des politiques sectorielles sans aucune capacité d'adaptation locale. Parfois même, l'intervention des collectivités territoriales se fait de pair avec celle de l'Etat, voire celle d'autres acteurs directement commis par lui dans les domaines de compétences des collectivités territoriales, sans concertation, ni coordination avec elles. Ce qui donne une impression de double emploi ou de concurrence.

Cette situation de confusion et de limitation des collectivités territoriales dans ce qui est censé relever de leur responsabilité trouve son explication

essentiellement dans les difficultés enregistrées au niveau des transferts de compétences et de ressources.

En effet, malgré les nombreuses initiatives prises, les études commanditées et séminaires organisés, l'effectivité des transferts, devant être faits aux collectivités territoriales conformément à la législation, demeure encore le talon d'Achille du processus de décentralisation.

Or, l'effectivité de la décentralisation et l'amélioration de l'offre de services aux populations restent tributaires des transferts effectifs de compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales. La mise en œuvre de la décentralisation implique un partage de responsabilités entre l'Etat et les collectivités territoriales dans la prise en charge des questions de développement économique, social et culturel au niveau régional et local. Le cadre d'exercice de ce partage de responsabilités est le transfert de compétences et de ressources. Si l'importance, que revêt le transfert des compétences et des ressources, et des moyens, nécessaires à l'exercice de celles-ci, est suffisamment partagée par l'ensemble des acteurs de la décentralisation, il n'en demeure pas moins que tous n'y mettent pas le même contenu, ni n'apprécient de la même façon le rythme de tels transferts. C'est pourquoi, il est nécessaire de rappeler le cadre qui sert de référence pour le processus.

A cet égard, il y a lieu de revisiter les éléments qui ensemble structurent le cadre de référence et sont sous-jacents au processus. Il s'agit des concepts clés, des principes directeurs du transfert qui seront analysés pour mieux apprécier l'application qui en a été faite.

■ Concepts clés :

- **La Compétence** : La notion de « compétence » désigne en réalité deux principes :
 - premièrement, les compétences sont les domaines dans lesquels, en vertu de la loi, une catégorie de collectivités territoriales ou une collectivité territoriale est habilitée à intervenir par des actions ayant des effets juridiques. Dans ce cas, le terme de compétences est synonyme de « sphère d'action » ;
 - deuxièmement, les compétences peuvent définir l'habilitation à intervenir. Dans ce cas, il ne s'agit plus du domaine d'intervention mais simplement de la capacité à agir, à prendre des décisions dans le domaine concerné.

Ainsi, la compétence d'une collectivité territoriale implique simultanément la reconnaissance d'un domaine d'intervention qui lui est propre et le pouvoir d'intervenir par le biais de ses autorités et de ses agents agissant en son nom dans ce domaine. Dans cet ordre d'idées, nous pouvons distinguer les compétences générales, spécifiques ou partagées.

Au Mali, le dispositif législatif et réglementaire de la décentralisation dans notre pays combine ces différentes acceptions de la notion de compétences. En effet, à côté de la clause de compétence générale se trouve quelques compétences spécifiques. Les compétences pour l'essentiel sont des compétences partagées d'abord entre les différents niveaux de collectivités territoriales, puis avec l'Etat, toute chose qui n'est pas de nature à faciliter la compréhension du partage de compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales et par conséquent l'exercice de la responsabilité qui en découle.

- **Le transfert de compétence et de ressources** : c'est la responsabilisation des personnes publiques morales (organisme public personnalisé ou collectivité territoriale décentralisée) par l'Etat dans des matières et domaines d'intervention préalablement définis par la loi, tout en se réservant le droit de contrôle de l'application de la législation et de la réglementation, et la remise à court terme à cet effet aux bénéficiaires des transferts des moyens de divers ordres nécessaires à l'exécution de la compétence transférée. Le transfert de compétences comporte trois aspects :
 - le premier aspect consiste à organiser légalement la prise en charge de la compétence transférée par le nouveau destinataire ;
 - le deuxième aspect consiste à supprimer la base légale de la gestion par l'Etat de la compétence transférée ;
 - le troisième consiste à tirer les conséquences du transfert en ce qui concerne les biens, les ressources financières et humaines préalablement affectés à la fonction. Il s'agit plus précisément de définir un statut nouveau pour les biens meubles et immeubles, les ressources financières et le personnel, et prendre des décisions sur la dévolution des biens, le redéploiement ou la reconversion des agents et l'affectation des ressources financières.

Autant le premier aspect du transfert des compétences est pris en compte dans le processus d'organisation des transferts, notamment à travers les décrets fixant le détail des compétences à transférer, autant le second et le troisième sont passés sous silence. Ce qui aboutit sur le plan formel à des doubles emplois et des chevauchements de compétences en plusieurs endroits. En effet, il n'y a aucun texte qui supprime au niveau de l'Etat

(notamment dans les missions de ses services déconcentrés) la base légale des compétences transférées, ni un texte qui détermine avec précision les moyens matériels, humains et financiers que l'Etat consacrait aux compétences transférées.

Le transfert de compétences et de ressources dans le cadre de la décentralisation territoriale, s'opère de deux manières : verticale et horizontale. Les transferts allant de l'Etat vers les collectivités territoriales sont appelés « transferts verticaux de compétences » par opposition aux « transferts horizontaux de compétences » que les collectivités territoriales font aux structures qu'elles mettent en place dans le cadre de l'inter-collectivité.

La préoccupation pour l'heure se focalise sur les transferts verticaux c'est-à-dire de l'Etat aux collectivités territoriales. Les transferts horizontaux des collectivités territoriales vers les structures de coopération entre collectivités territoriales restent, pour le moment, secondaires, parce qu'il n'y en a pas assez. Mais à moyen terme, cette question va gagner en importance eu égard au grand nombre de micro-communes pour lesquelles le salut réside dans la mise en place de structures inter-communales vers lesquelles elles vont transférer les compétences et les moyens nécessaires à la gestion des services et équipements communs. D'ailleurs, pourquoi ne pas d'ores et déjà préparer une réglementation rendant obligatoire une telle alternative pour certaines collectivités territoriales ?

■ Quelques principes directeurs du transfert de compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales :

Les références juridiques du transfert de compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales découlent de la loi déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, du statut particulier du District de Bamako⁵ et du code des collectivités territoriales⁶. Le transfert de compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales est sous-tendu par des principes directeurs dont les plus courants sont :

- **La subsidiarité** : selon le principe de la subsidiarité une responsabilité doit être prise par le niveau d'autorité publique le plus proche pour résoudre le problème. C'est donc pour l'action publique, la recherche

5. Loi n° 96-025 du 21 février 1996, modifiée, portant Statut particulier du District de Bamako.

6. Loi n° 2012 – 007 du 07 février 2012 portant Code des Collectivités territoriales.

du niveau le plus pertinent et le plus proche des citoyens. Il conduit à ne pas confier à un échelon plus élevé ce qui peut être fait avec la même efficacité à un échelon plus bas. Ce principe s'applique dans la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales et dans la répartition des compétences entre celles-ci. Le transfert de l'enseignement fondamental à la Commune, qui était à l'origine partagé entre la Commune (1^{er} cycle) et le Cercle (2^{ème} cycle), en est une illustration.

Le principe de la subsidiarité connaît une limitation en matière de santé. En effet, la compétence de la Région consacrée dans le texte initial du Code des Collectivités Territoriales 7 en matière de création et de gestion des hôpitaux régionaux n'est plus explicite à l'article 164, alinéa 5 du nouveau code⁸. D'une compétence exclusive, les régions voient leur rôle réduit à une compétence consultative, en vertu de la loi hospitalière⁹. Les hôpitaux régionaux peuvent bien fonctionner sous le statut d'établissement public relevant des collectivités territoriales de Régions, en application de la loi portant principes fondamentaux de la création, de l'organisation, de la gestion et du contrôle des services des collectivités territoriales.¹⁰

En réalité, le niveau pertinent est plus déterminé « par présomption », en l'absence de tout argument objectif, alors que l'approche devait être l'évaluation de la capacité de gestion de la compétence. C'est ainsi qu'à y regarder de près, on peut affirmer qu'aujourd'hui, il y a une multitude de communes qui n'ont aucune capacité (aptitude matérielle) ni de compétence (aptitude technique) pour simplement gérer une compétence communale de quelque nature que ce soit. En conclusion de ce constat, la mise en œuvre effective de ce principe devra conduire à un réexamen de la répartition des compétences, et pourquoi pas à la reconnaissance de plusieurs catégories de communes en lieu et place de la situation actuelle qui consacre une uniformité qui ne traduit pas la réalité du terrain.

7. Loi n°95-034 du 12 avril 1995 portant Code des Collectivités territoriales.

8. Loi n°2012-007 du 7 février 2012, modifiée, portant Code des Collectivités territoriales ayant abrogé la loi 95-034.

9. « les établissements publics hospitaliers sont créés par la loi, après avis de la Commission Nationale Hospitalière et approbation de l'Assemblée Régionale de leur lieu d'implantation ou à Bamako du Conseil du District » (Loi n°02-050 du 22 juillet 2002 portant Loi hospitalière, article 55).

10. « Au sens de la présente loi, les organismes personnalisés des Collectivités territoriales comprennent les organismes de coopération inter-collectivités, les établissements publics et les sociétés d'économie mixte. » (Loi n°2011-049 du 28 juillet 2011, article 28).

- **L'interdiction de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre :** En vertu de ce principe, les transferts de compétences de ressources ne doivent pas provoquer d'ingérence d'une collectivité territoriale dans les affaires d'une autre, de façon qu'aucune d'elles ne soit en situation d'exercer une tutelle, sous quelque forme que ce soit. L'interdiction de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, consacrée à l'article 20 de la loi n°93-008, est une des garanties de la libre administration des collectivités territoriales. Toutefois, la bonne mise en œuvre des compétences, notamment en matière économique exige que soit reconnu à la région un pouvoir de coordination des initiatives des autres collectivités territoriales.
- **Transfert automatique, transfert progressif :** Il s'agit, en distinguant entre ces deux modes de transferts, de tenir compte de la diversité des situations dans les collectivités territoriales et de la nécessité de les préparer à la prise en charge des compétences transférées. La progressivité doit se comprendre surtout en termes d'augmentation successive du volume de compétences des collectivités territoriales. Le choix pour l'un ou l'autre mode de transfert a été fonction de la nature de la compétence en jeu.
- **Concomitance entre les transferts de compétences et de ressources :** Tout transfert de compétences qui ne s'accompagne pas d'un transfert de ressources correspondantes s'assimile à un transfert de charges, débouchant sur une baisse de qualité du service, voire une rupture dans la fourniture du service.

Les ressources nécessaires à la prise en charge des compétences transférées doivent être au moins équivalentes à celles que l'Etat consacrait auxdites compétences à la date du transfert. Elles sont de trois ordres : financier, matériel et humain. Les contraintes auxquelles sont soumises le transfert de chaque catégorie et les procédures qui doivent être suivies sont différentes.

S'agissant du transfert des ressources financières, deux voies, non exclusives, s'offrent : i) les transferts budgétaires, effectués au moyen de l'allocation de subventions et de dotations spéciales ; ii) les transferts fiscaux, basés sur le transfert aux budgets des collectivités territoriales des produits d'impôts et taxes perçus par l'Etat.

En ce qui concerne les ressources matérielles, les modalités sont celles prévues par les textes en vigueur, notamment le Code domanial et foncier, la loi portant principes de constitution et de gestion du

domaine des collectivités territoriales¹¹ et la loi déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales¹² qui consacre la compétence du Représentant de l'Etat pour la dévolution des infrastructures aux collectivités territoriales.

S'agissant du transfert des ressources humaines, les formules envisageables doivent permettre aux agents de l'Etat intervenant dans les compétences transférées de poursuivre leurs missions auprès des collectivités territoriales, avec ou sans changement de statut. En conservant leur statut, les agents concernés seront soit détachés auprès des collectivités territoriales, soit mis à leur disposition, conformément aux procédures prévues à cet effet.

Le transfert de compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales, tel qu'il a été mis en œuvre, a eu recours à des degrés variables aux différents concepts sus indiqués et en référence aux principes directeurs sans pour autant donner des résultats à hauteur de souhait.

11. La loi n°96-050 du 16 octobre 1996.

12. La loi N°2012-005 du 23 janvier 2012 portant modification de la loi n°93-008 du 11 février 1993.



BILAN DES TRANSFERTS DE COMPETENCES ET DE RESSOURCES : ACQUIS, DIFFICULTES, LEÇONS, DEFIS

Les collectivités territoriales ont pour mission la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, social et culturel d'intérêt régional ou local. Chaque collectivité territoriale règle par délibération ses affaires propres. Si l'on s'en tient aux dispositions de la loi déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales¹³, celles-ci n'ont de limites dans la prise d'initiatives pour la satisfaction des besoins de la population que celles liées aux contraintes de ressources.

Les compétences des collectivités territoriales sont fixées par les dispositions du code des collectivités territoriales et du statut particulier du District de Bamako pour ce qui concerne ce dernier et les communes qui le composent¹⁴. Elles doivent être complétées par les décrets sectoriels de transfert des compétences et des ressources pour avoir une vision complète et opérationnelle des compétences des collectivités territoriales.

Pour la mise en œuvre de ces compétences, les ressources des collectivités territoriales sont celles prévues à l'article 227 du Code des collectivités territoriales et précisées dans les textes relatifs aux ressources fiscales

13. Articles 3 et 4 de la Loi n° 93-008 du 11 février 1993, modifiée,

14. - Articles 22, 97 et 164 de la Loi n° 2012-007 du 07 février 2012 portant Code des Collectivités territoriales, respectivement pour la Commune, le Cercle et la Région ;
- Article 12 de la Loi n° 96-025 du 21 février 1996, portant statut particulier du District de Bamako pour ce dernier.

du District de Bamako et des communes qui le composent¹⁵ ; au Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales (FNACT)¹⁶ et aux ressources fiscales des communes, des cercles et des régions¹⁷. Il en est de même pour les ressources humaines, objet des lois relatives à la libre administration des Collectivités territoriales, aux statuts des personnels¹⁸ et leurs textes d'application.

La lecture croisée des différents textes législatifs et réglementaires sur les compétences et les ressources permet de dresser un panorama complet et analytique des compétences transférées aux collectivités territoriales, du moins de par ces textes, qu'il s'agira de présenter pour mettre en exergue les acquis, puis de passer en revue la cadre opératoire et organisationnel dans lequel s'organisent les transferts, pour enfin passer en revue les difficultés rencontrées.

■ Le panorama des compétences et des ressources transférées aux collectivités territoriales :

Les tableaux ci-dessous donnent une vision synoptique des compétences et des ressources surtout financières transférées de l'Etat aux collectivités territoriales. Leur détail analytique figure aux annexes 3 et 4.

15. Loi n°96-058 du 16 octobre 1996 déterminant les ressources fiscales du District de Bamako et des communes qui le composent.

16. Loi n°07-072 du 25 décembre 2007 relative au Fonds National d'Appui aux Collectivités territoriales (FNACT).

17. La loi n°2011-036 du 15 juillet 2011 a abrogé la loi n° 00-044 du 07 juillet 2000 déterminant les ressources fiscales des communes, des cercles et des régions.

18. Loi n°95-022 du 20 mars 1995, modifiée, portant statut des fonctionnaires des collectivités territoriales et Loi n°02-053 du 16 décembre 2002, modifiée, portant statut général des fonctionnaires.

Tableau synoptique des compétences des collectivités territoriales

Compétences générales – toutes collectivités			
Budgets et comptes publics locaux			
Programmes de développement			
Gestion domaniale et foncière et acquisition du patrimoine			
Organisation des activités de production rurale			
Protection de l'environnement			
Création et gestion des services et des organismes publics locaux			
Marchés de travaux et de fournitures, baux et autres conventions			
	Fiscalité locale : Institution de taxes rémunératoires des prestations et des redevances, fixation de leurs taux ; fixation des taux des impôts et autres taxes dans la limite des bases et maxima fixés par la loi		
	Emprunts et octroi de subventions		
	Modalités d'application du statut du personnel		
	Projets de jumelage – coopération		
	Acceptation et refus des dons et legs		
	Réglementation en matière de police administrative		
Compétences spécifiques par niveau de collectivité territoriale			
Communes	Cercles	Régions	District de Bamako
Foires et marchés, sport, art et culture		Mise en cohérence des stratégies et actions de développement (communes, cercles et Etat)	Schéma d'aménagement et d'urbanisme
Enseignement préscolaire, fondamental, éducation non formelle, formation professionnelle et apprentissage	Enseignement secondaire général, formation professionnelle et apprentissage	Enseignement technique, professionnel, éducation spécialisée, formation professionnelle et apprentissage	Lycées et instituts de formation de niveau secondaire Musées, Hôpitaux ;
Santé, hygiène publique et assainissement	Santé		Gestion du domaine public et privé du District ;
Réseau de communications communales, transports publics et plans de circulation	Réseau de communications du cercle	Réseau de communications régionales	Dénomination des voies classées dans le domaine du District
Hydraulique rurale et urbaine		Energie	

Commentaire : Ce tableau illustre à suffisance l'étendue et l'enchevêtrement des compétences dévolues aux collectivités territoriales dans la promotion du développement économique, social et culturel à leur échelle respective. Malgré les changements opérés en matière d'éducation, à la faveur de l'adoption d'un nouveau code des collectivités territoriales, en janvier 2012, des efforts restent à faire en vue de parvenir à une répartition optimale des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales et entre celles-ci.

Tableau synoptique des ressources des collectivités territoriales

Type de ressources	Collectivités territoriales	
1. Impôts et taxes régis par le Code Général des Impôts et le Livre de Procédures Fiscales	- Impôt sur les traitements et salaires des personnes payées sur le budget des Collectivités territoriales et de leurs établissements publics locaux	Communes, Cercles, Régions, District de Bamako
	- Taxe foncière	Communes, Cercles, Régions, District de Bamako
	- Contribution des patentes et licences	Communes, Cercles, Régions, District de Bamako
	- Taxe de voirie	Communes (intérieur), District de Bamako
	- Taxe de Développement Régional et Local	Communes, Cercles, Régions, District de Bamako
	- Taxe sur le bétail	Communes (intérieur), Cercles, Régions
	- Taxe sur les armes à feu	Communes, Cercles, Régions
	- Taxe sur les cycles à moteur avec deux ou trois roues	Communes (intérieur), Cercles, Régions, District de Bamako
2. Taxes régies par le Code minier	- Taxe due à l'occasion de l'attribution d'autorisation d'exploitation artisanale de l'or ou d'autres substances minérales	Communes, Cercles, Régions
	- Taxe due à l'occasion de l'ouverture de carrière	Communes, Cercles, Régions
3. Taxes spécifiques	- Taxe sur les embarcations	Communes (intérieur), District de Bamako
	- Taxe de sortie sur les véhicules de transport public de personnes ou marchandises sortant du territoire de la commune ou du District de Bamako lorsqu'ils ont été chargés dans la commune ou dans le District de Bamako	Communes (intérieur), District de Bamako
	- Taxe sur les autorisations de construire	Communes
	- Taxe sur les appareils de jeux installés dans les lieux publics	Communes

	- Taxe sur les charrettes	Communes (intérieur), District de Bamako
	- Taxe sur les moulins	Communes
	- Taxe sur les établissements de nuit, dancings, discothèques et restaurants avec orchestre	Communes
	- Taxe sur les autorisations de spectacles et divertissements occasionnels	Communes
	- Taxe de publicité dans les lieux publics	Communes
	- Taxe sur le bois à l'occasion de l'exploitation du domaine forestier de l'Etat	Communes, Cercles, Régions
	- Taxe sur les débits de boisson et gargotes	Communes
4. Produits par nature	- Produits d'exploitation	Communes, Cercles, Régions, District de Bamako
	- Produits financiers	Communes, Cercles, Régions, District de Bamako
	- Revenus du domaine	Communes, Cercles, Régions, District de Bamako
	- Redevances	Communes, Cercles, Régions, District de Bamako
5. Autres ressources	- Dotations et subventions spéciales de l'Etat	Communes, Cercles, Régions, District de Bamako
	- Emprunts autorisés	Communes, Cercles, Régions, District de Bamako
	- Dons et legs	Communes, Cercles, Régions, District de Bamako
	- Subventions reçues des partenaires extérieurs	Communes, Cercles, Régions, District de Bamako

Commentaire : La diversité des ressources fiscales cache de nombreuses disparités. Leur répartition est déséquilibrée au détriment des cercles et des régions. De même, l'assiette des impôts et taxes, qui ne sont pas tous rentables, est mal répartie par rapport à l'ensemble des communes. Certaines taxes n'ont d'assiette que dans les centres urbains (patente, taxe sur les appareils de jeux installés dans les lieux publics, taxe sur les établissements de nuits et dancings, taxe sur la publicité dans les lieux publics). D'autres taxes sont trop liées aux spécificités d'une région (taxe sur les embarcations, taxe sur les charrettes). L'absence d'infrastructures, notamment en milieu rural, rend aléatoire la génération de redevances pour services rendus à la population.

■ Des acquis importants :

La mise en œuvre du transfert de compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales s'inscrit dans un processus dynamique. L'analyse des acquis conduit à questionner les avancées enregistrées aux plans institutionnel, financier, humain et matériel

Acquis d'ordre institutionnel et organisationnel : Au nombre de ces acquis figurent :

- l'identification des compétences transférables aux collectivités territoriales au niveau de certains départements ministériels sous l'égide de la Mission de Décentralisation et des Réformes Institutionnelles en 1997 ;
- l'élaboration d'une stratégie nationale de transferts des compétences ;
- la mise en place des dispositifs institutionnels et organisationnels d'accompagnement des collectivités territoriales pour un meilleur exercice des compétences transférées ;
- le transfert, dès l'installation des organes des collectivités territoriales, des compétences d'administration générale (état civil, recensement, police administrative, hygiène et assainissement, archives et documentation, budgets et comptes, etc.) ;
- l'adoption des Décrets fixant respectivement les détails de compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière d'éducation, de santé et d'hydraulique¹⁹, qualifiée à juste titre comme une étape majeure dans la concrétisation de la dynamique enclenchée ;
- la tenue d'un atelier national sur les transferts de compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales, les 18 et 21 octobre 2004, qui a validé les conclusions de l'étude d'élaboration du schéma opérationnel de transfert de compétences ;
- la création de la Commission interministérielle de pilotage des transferts de compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales²⁰, chargée de l'impulsion, de l'orientation, du contrôle et du suivi du processus ;
- l'édiction en 2008 d'une instruction du Premier ministre²¹ sur le transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux collectivités territoriales, par laquelle, le Premier Ministre, Chef du Gouvernement d'alors a établi,

19. Décret n°02-313, 314 et 315/P-RM du 04 juin 2002 fixant respectivement les détails de compétences transférées en matière d'éducation, de santé et d'hydraulique.

20. Décret n° 05-089/PM-RM du 04 Mars 2005, de la Commission interministérielle de pilotage des transferts de compétences et de ressources de l'Etat aux Collectivités territoriales.

21. Instruction N°08-0003/PM-RM du 21 novembre 2008 relative au transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux Collectivités territoriales.

sur deux ans (2008 - 2009) la feuille de route pour réaliser une effectivité du transfert de compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales ;

- la création de la Commission d'inventaire des biens appropriés qui constituent le domaine privé immobilier des collectivités territoriales²² ;
- l'adoption d'un décret portant modification du Décret de 2005 fixant les modalités d'application du statut général des fonctionnaires²³ ;
- l'élaboration des plans triennaux de transfert : douze (12) ministères sur les dix-neuf disposent d'un plan triennal de transfert (Energie et Eau ; Santé et Hygiène Publique ; Education nationale, Culture, Artisanat et Tourisme ; Développement Rural (Agriculture) ; Environnement et Assainissement ; Domaines de l'Etat et Affaires Foncières ; Solidarité, Action Humanitaire et Reconstruction du Nord ; Développement Rural (Elevage-Pêche) ; Emploi, Jeunesse et Construction Citoyenne ; Commerce et Industrie ; Domaines de l'Etat et Affaires Foncières).
- la mise en place des Cellules d'Appui à la Décentralisation et à la Déconcentration (CADD) : 19 CADD chargées entre autres d'élaborer les textes fixant les détails de compétences et des outils relatifs au transfert de compétences ;
- la mise à la disposition des collectivités territoriales d'une panoplie d'outils de gestion (guide pour l'élaboration des plans de développement éducatif, guide de gestion de l'école en mode décentralisé, guide d'Orientation sur l'Exécution des Chapitres Transférés, logiciel de gestion des ressources transférées de l'Etat aux collectivités territoriales, etc.) ;
- la production et la diffusion d'outils d'accompagnement des acteurs (convention type d'assistance mutuelle entre Commune et ASACO, Guide d'opérationnalisation du décret 02-314/PRM du 4 juin 2002, Guide de gestion du CSCOM et Guide de gestion du CSréf, manuel de facilitation de la mise en œuvre de la décentralisation en matière de santé, Guide de Mobilisation et d'Exécution des Ressources Budgétaires transférées aux collectivités territoriales en matière de santé et inscrites dans la Loi de Finances, etc.) ;
- l'adoption des Décrets fixant les détails des compétences à transférer dans onze (11) secteurs.
- L'adoption d'un plan gouvernemental de transfert de compétences et de ressources, octobre 2016.

22. Arrêté interministériel N°09-1322/MLAFU-MATCL du 09 juin 2009) ;

23. Décret n°10-137 /P-RM du 17 mars 2010 portant modification du Décret n°05-164 /P-RM du 06 avril 2005

N°	Compétences/secteurs	Ministères	Références
1	Education	Ministère de l'Education	Décret n° 02-313 / P-RM du 04 juin 2002
2	Sante	Ministère de la Santé et de l'Hygiène Publique	Décret n° 02-314 / P-RM du 04 juin 2002
3	Hydraulique rurale et urbaine	Ministère de l'Energie et de l'Eau	Décret n° 02-315 / P-RM du 04 juin 2002
4	Développement social, de protection sociale et d'économie solidaire	Ministère de la Solidarité, Action Humanitaire et reconstruction du Nord	Decret n°2012-082/P-RM du 08 février 2012
5	Assainissement et de la lutte contre les pollutions et nuisances	Ministère Environnement, Assainissement et Développement Durable	Decret n°2014-0572/P-RM du 22 juil 2014
6	Commerce	Ministère du Commerce et de l'Industrie	Decret n°2014-0791/P-RM du 14 Octobre 2014
7	Protection et promotion de la femme, de l'enfant et de la famille	Ministère de la Femme, de l'Enfant et de la Famille	Decret n°2015-0506/P-RM du 27 juil 2015
8	Elevage et pêche	Ministère du Développement rural	Décret n° 2015-0543/P-RM du 06 août 2015
9	Artisanat	Ministère de la Culture de l'Artisanat et du Tourisme	Décret n°2015-0352/P-RM du 08 mai 2015
10	Tourisme		Décret n°2015-0353/P-RM du 08 mai 2015
11	Agriculture, Aménagement et équipements ruraux et protection des végétaux	Ministère de l'Agriculture	Décret n°2016-0273/P-RM du 29 avril 2016

Acquis en matière de transfert de ressources financières : au nombre des acquis en matière de transfert des ressources financières figure la mise en place de dispositifs légaux et d'instruments pour le financement des collectivités territoriales, par voies de transferts fiscaux, budgétaires et de concours financiers de partenaires. A ce jour, les dispositifs légaux et instruments financiers s'articulent autour des textes sur²⁴ :

- les ressources fiscales du District de Bamako et des Communes qui le composent ;
- les ressources fiscales des communes, des cercles et des régions ;
- le Code des Collectivités Territoriales ;
- les modalités de gestion du Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales

La loi relative aux ressources fiscales des communes, des cercles et des régions qui consacre le transfert de ressources financières de l'Etat aux collectivités territoriales par voie fiscale a déterminé un assez large éventail d'impôts et de taxes dont certains alimentaient le budget d'Etat, destinés aux budgets des collectivités territoriales (contributions des patentes et licences, taxe de développement régional et local, taxe sur le bétail, taxes foncières, taxes sur les armes à feu, les bicyclettes, les pirogues, les charrettes et les moulins, redevances, etc.).

La seconde voie utilisée pour le transfert des ressources au profit des collectivités est la voie budgétaire. Elle s'effectue au moyen de subventions et de dotations du budget d'Etat vers le budget des collectivités territoriales. Les différents décrets fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales retiennent l'allocation de subventions affectées. Ainsi, depuis 2010, la loi de finances comporte un état spécialement dédié aux « ressources transférées aux collectivités territoriales ». Les transferts budgétaires sont en principe mis en œuvre à travers le fonds national d'appui aux collectivités territoriales. Clé de voûte du dispositif de financement de la décentralisation au Mali, le Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales a vocation de :

- assurer la compensation des charges induites par les transferts de

24. - Loi n°96-058 du 16 octobre 1996 déterminant les ressources fiscales du District de Bamako et des Communes qui le composent ;
- Loi n°07-072 du 26 décembre 2007 relative au Fonds National d'Appui aux Collectivités territoriales
- Loi n°2011-036 du 15 juillet 2011 déterminant les ressources fiscales des communes, des cercles et des régions ;
- Loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant Code des Collectivités territoriales ;
- Décret N°08-278/P-RM du 15 mai 2008 fixant les modalités de gestion du Fonds National d'Appui aux Collectivités territoriales

- compétences effectués par l'Etat au profit des collectivités territoriales ;
- soutenir la réalisation d'investissements locaux et régionaux sous maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales. A cet effet, il est constitué de cinq (5) dotations, dédiées respectivement aux investissements, à la garantie des emprunts, aux appuis techniques, au fonctionnement et à l'inter-collectivité.

L'ensemble de ce dispositif est bien opérationnel et relativement solide puisqu'il a permis d'institutionnaliser le financement des collectivités territoriales. Ce financement se fait régulièrement sans grande difficulté, excepté celle liée à son montant, jugé insuffisant par rapport aux besoins résultant des transferts de compétences. Selon le Rapport du FMI de février 2015, intitulé « Réussir la Décentralisation Financière » les transferts aux collectivités territoriales, d'un montant total estimé à environ 147 milliards de francs CFA, soit moins de 3% du PIB, atteignent 11,6 % du budget de l'État en 2014. Ces transferts concernent les secteurs de l'éducation, de la santé et, dans une moindre mesure, l'administration générale, conformément au tableau ci-dessous.

Budget de l'État pour 2014 Montants liquidés en Millions de FCFA	Secteur 3 Administration générale et financière	Secteur 4 Enseignement, formation et recherche	Secteur 6 Santé et Action sociale	Total budget État 2014
Transferts aux CT	810	127 752	4 370	132 933 (10,5%)
Dotations ANICT aux CT	13 758			13 758 (1,1%)
Total collectivités territoriales	14 568	127 752	4 370	146 690 (11,6%)
(Pour mémoire) : budget de l'État	472 289	244 015	93 332	1 263 742

Source : Rapport Réussir la décentralisation financière, FMI, Février 2015 (DGB, données d'exécution budgétaire pour 2014, retraitement par les services du FMI)

Acquis en matière de transfert de ressources humaines : Les acquis en matière de transfert des ressources humaines portent sur l'existence de dispositions statutaires permettant la migration d'agents de l'Etat liés aux compétences transférées vers les collectivités territoriales (détachement et mise à disposition).

En effet, en vertu des dispositions de la loi portant statut général des fonctionnaires des collectivités territoriales²⁵, le fonctionnaire de l'Etat peut être détaché auprès d'une collectivité territoriale, à la demande de celle-ci. Si aucune condition d'ancienneté n'est requise dans ce cas, le fonctionnaire détaché est exclusivement rémunéré par la Collectivité territoriale.

La mise à la disposition des collectivités territoriales de fonctionnaires de l'Etat est prévue par les dispositions de la loi sus indiquée²⁶, en vertu desquelles, les fonctionnaires peuvent, à titre transitoire, être mis à la disposition des autorités des collectivités territoriales, sur demande expresse de celles-ci. Les modalités concrètes ont été précisées par décret en 2010²⁷.

A l'analyse, le détachement et la mise à disposition correspondent à des solutions alternatives (un mal nécessaire face probablement à la méfiance, voire l'hostilité des syndicats) de transfert des ressources humaines aux collectivités territoriales, en termes de dessaisissement de personnels de l'Etat (fonctionnaires et contractuels compris) au profit des collectivités territoriales pour l'exercice des compétences transférées.

Les progrès les plus significatifs sont enregistrés dans le cadre des mécanismes classiques d'intégration à la Fonction Publique des collectivités territoriales, sur dossier ou par le biais de concours (concours et examens professionnels, concours directs de recrutement). Tout ceci a permis, à partir de 2006, la construction d'une véritable Fonction Publique des collectivités territoriales qui compte, à ce jour, 53 838 agents, dont 9 143 pour le cadre de l'Administration Générale, 39 093 pour celui de l'Education et 5 602 pour le cadre de la Santé et du Développement Social²⁸. Cet effectif est appelé à croître au regard des besoins qu'impose la gestion des compétences transférées ou à transférer aux collectivités territoriales. A cet égard, l'intégration par voie de concours direct de recrutement s'impose désormais pour tous les ordres d'enseignement relevant de la compétence des collectivités territoriales. La santé tarde à s'inscrire dans cette dynamique ; toutefois, des dispositions seraient déjà prises pour organiser, les premiers concours directs de recrutement d'agents socio-sanitaires dans la Fonction Publique des collectivités territoriales.

25. Articles 48 à 54 de la Loi n°02-053 du 16 décembre 2002, modifiée.

26. Article 122 de la loi précitée.

27. Décret n°10-137 /P-RM du 17 mars 2010 portant modification du Décret n°05-164 /P-RM du 06 avril 2005 fixant les modalités d'application du statut général des fonctionnaires.

28. Rapport sur la mise en œuvre de la Fonction Publique des Collectivités territoriales, MATD/DGCT, mai 2015, page 3.

Acquis en matière de transfert de ressources matérielles : Les acquis reposent sur l'existence de textes législatifs et réglementaires qui font une large place aux domaines des collectivités territoriales.

Aux termes de l'article 3 du code domanial et foncier²⁹, le domaine des collectivités territoriales comprend :

- a. le domaine public composé de tous les immeubles et meubles déterminés comme tels par la loi ou ayant fait l'objet d'une procédure spéciale de classement ;
- b. le domaine privé composé de tous les meubles, les immeubles et droits immobiliers détenus par celles-ci.

Et l'article 55 d'ajouter : « *les collectivités territoriales gèrent leur propre domaine public ainsi que les parties du domaine public de l'État qui leur sont transférées* ».

Quant à la Loi sur la libre administration des collectivités territoriales, elle dispose en son article 12 : « *le domaine public et privé d'une collectivité territoriale se compose de biens meubles et immeubles acquis à titre onéreux ou gratuit. L'Etat peut affecter ou céder à une collectivité territoriale, à titre onéreux ou gratuit, des biens de son domaine privé se trouvant dans le ressort territorial de celle-ci. Il peut également transférer la gestion d'une partie de son domaine public à une collectivité territoriale* ».

La loi relative aux principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales dispose en son article 1^{er} : « *le domaine des collectivités territoriales comprend un domaine public et un domaine privé. Le domaine des collectivités territoriales se compose de l'ensemble des biens meubles et immeubles acquis à titre onéreux ou gratuit par lesdites collectivités territoriales ou attribués à celles-ci par la loi* »³⁰. En vertu de ses articles 10 et 11, les collectivités territoriales disposent de leur domaine conformément à la loi ; elles en assurent la gestion, l'aménagement, la conservation et la sauvegarde de son équilibre écologique.

Le code des Collectivités Territoriales³¹ consacre en ses articles 22, 97 et 164 les compétences dévolues respectivement à la commune, au cercle et à la région dans le cadre de la gestion du domaine d'intérêt communal, de cercle et régional.

29. Ordonnance n°00-027/P-RM du 22 mars 2000, modifiée, portant code domanial et foncier.

30. Loi n°96-050 du 16 octobre 1996 portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales

31. Loi n°2012-007 du 07 février 2012, modifiée, portant code des Collectivités territoriales

Cette panoplie de textes offre de réelles opportunités aux collectivités territoriales pour la constitution et la gestion de leurs domaines immobiliers et mobiliers. Excepté les grandes communes urbaines, dans lesquelles la gestion foncière suscite nombre de convoitises et de spéculations, les collectivités maliennes dans leur écrasante majorité n'ont que très peu saisi les opportunités qui s'offrent à elles en matière domaniale, pour des raisons tenant, entre autres, à la méconnaissance des procédures quand elles existent, à la faiblesse des ressources financières et à un manque d'intérêt.

Le transfert des ressources matérielles a consisté à l'identification et à la dévolution des biens de l'Etat aux collectivités territoriales, conformément aux textes en vigueur, en distinguant le caractère d'intérêt régional (utilisation intéressant plusieurs cercles), d'intérêt de cercle (utilisation intéressant plusieurs communes) et d'intérêt communal (utilisation intéressant une seule commune).

En application des recommandations de l'atelier sur les transferts de 2004, les Commissions régionales et locales d'identification et de recensement des infrastructures ont été mises en place dans toutes les régions et le District de Bamako. Les Gouverneurs de Région et celui du District de Bamako ont pris des décisions de transfert d'infrastructures existantes aux collectivités territoriales dont : éducation (393) ; Santé (217) ; hydraulique (595). Les tableaux 1, 2 et 3 récapitulent la situation des transferts intervenus dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de l'hydraulique³².

Tableau 1 : Situation des infrastructures transférées en matière de santé (CSCOM &-CSREF)

Régions	Nombres d'infrastructures
District de Bamako	02
Sikasso	128
Ségou	81
Mopti	05
Tombouctou	01
TOTAL	217

NB : Il s'agit des CSCOM, maternités et dispensaires pour les Communes et CSREF pour les Cercles.

32. DNCT, Communication à l'atelier d'échanges sur le transfert de compétences au Mali, organisé par le Réseau Réussir la Décentralisation, les 18 et 19 juillet 2007, au Mémorial Modibo KEITA, pages 5 et 6.

Tableau 2 : Situation des infrastructures transférées en matière d'Education

Régions	Nombres d'infrastructures
Sikasso	152
Ségou	177
Mopti	59
Tombouctou	05
TOTAL	393

NB : Il s'agit des écoles 1^{er} cycle pour les Communes, des écoles 2^e cycle pour les Cercles, Lycées – IFM - Enseignement Technique secondaire pour les Régions.

Tableau 3 : Situation des infrastructures transférées en matière d'Hydraulique

Régions	Nombre de communes formées	Récépissé AUJEP Signées	Nombre d'ouvrages
Kayes	71	58	53
Koulikoro	52	0	19
Sikasso	63	223	147
Ségou	72	175	498
Mopti	94	73	58
Tombouctou	5	0	06
Gao	23	4	20
Kidal	11	0	11
District de Bamako			15
TOTAL	391	533	827

NB: Les ouvrages concernent les adductions d'eau sommaires, les pompes, les puits – forages. L'analyse de ces données laisse apparaître des disparités qui s'expliquaient par le retard pris par certaines régions dans la mise en place des commissions régionales d'identification et de recensement des infrastructures de l'Etat transférées aux collectivités territoriales. En ce qui concerne particulièrement l'hydraulique, ce déséquilibre est dû, d'une part, à la lenteur dans l'obtention des récépissés et, d'autre part, aux difficultés financières ayant empêché l'organisation des rencontres locales. On notera enfin que les régions de Kayes, Mopti et Sikasso regorgent de beaucoup d'ouvrages comparativement aux autres localités.

Toutes ces infrastructures et équipements ont été transférés aux collectivités territoriales depuis 2007. De cette date à nos jours, aucune autre décision de transfert d'infrastructure n'est intervenue. Toutefois, il est à noter que

les infrastructures et équipements réalisés sur les fonds sectoriels à travers l'ANICT sont de facto transférés aux collectivités territoriales. C'est ainsi que les Collectivités territoriales ont réalisé, sous leur maîtrise d'ouvrage et sur des subventions via l'ANICT, 17 226 infrastructures et équipements pour un montant total de 165 388 982 075 francs CFA, sur la période 2001-2013. (Voir tableau récapitulatif en annexe1).

■ Les difficultés rencontrées

La mise en œuvre du transfert de compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales est entravée par de nombreuses difficultés. Si elles étaient prévisibles compte tenu des contraintes de départ, leur persistance malgré les précautions prises doit faire l'objet d'une analyse fine afin d'en déterminer les véritables causes et trouver des solutions appropriées.

Les difficultés peuvent être présentées et analysées par rapport à la conduite du processus de transfert tel qu'il a été opéré par l'Etat, et par rapport à la prise en charge des compétences transférées par les collectivités territoriales. Partant de là, l'analyse portera sur les principaux écueils du processus de transfert de compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales aux plans institutionnel, financier, humain et matériel. Au cours de cette analyse, il sera abordé en filigrane les contraintes de mise en œuvre par les collectivités territoriales des compétences qui leur sont transférées.

▷ Au plan institutionnel :

De façon générale, une première difficulté vient de la complexité du cadre institutionnel mis en place. Cette complexité se traduit d'abord par la prolifération des textes régissant la décentralisation, puis par un enchevêtrement des structures des collectivités territoriales et circonscriptions administratives, ce qui par la force des choses se traduit par un manque de clarté dans le partage des responsabilités.

La prolifération des textes :

On ne compte pas moins d'une vingtaine de lois et décrets auxquels il faut ajouter les textes sectoriels dont les collectivités territoriales doivent disposer et qu'elles doivent connaître parce qu'elles ont vocation à les mettre en œuvre dans le cadre des compétences transférées. Lorsqu'on rapproche cette exigence au niveau d'expertise raisonnable qu'on est en droit d'attendre d'une collectivité ordinaire, on mesure tout le défi et l'enjeu des transferts de compétences, surtout de leur bonne exécution une fois ce transfert réalisé.

Le cadre juridique et institutionnel de la décentralisation n'a pas prévu dès le départ un texte spécifique sur la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales et entre celles-ci. Dans la Loi portant code des collectivités territoriales, les compétences desdites Collectivités ont été définies en termes d'attributions de leurs organes délibérants. Les difficultés découlant de cette approche ont pu justifier l'élaboration de décrets fixant le détail des compétences transférées par niveau de collectivité territoriale, et ce dans le cadre de la mise en œuvre des plans triennaux de transferts de compétences.

A l'instar de la France, la plupart des pays de la Sous-région ont opté pour une approche consistant à préciser les domaines de compétences des collectivités territoriales dans des textes spécifiques ou dans le code des collectivités territoriales indépendamment des attributions de leurs organes délibérants.

En France, la loi relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat³³ a consacré la théorie des « blocs de compétences », en vertu de laquelle, « *La répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'Etat et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectées en totalité soit à l'Etat, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions* ». Même si l'expression « dans la mesure du possible » rendait possibles des ajustements, la volonté du législateur était clairement affichée en faveur de l'affectation en totalité de chaque domaine de compétence et des ressources correspondantes. La théorie des blocs de compétences, qui n'est pas sans limite compte tenu de la transversalité de certains domaines de compétences, peut toujours inspirer dans la recherche d'une plus grande effectivité des transferts et d'une gestion plus efficace et efficiente des compétences et des moyens transférés aux collectivités territoriales.

Au Sénégal, une loi datant de 1996 a réalisé une première étape du transfert des compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales autour de neuf secteurs (Domaine ; Environnement et gestion des ressources naturelles ; Santé, population et action sociale ; Jeunesse, sports et loisirs ; Culture ; Education ; Planification ; Aménagement du territoire ; Urbanisme et habitat)³⁴.

33. Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, article 3.

34. Loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions,aux communes et aux communautés rurales.

Au Burkina Faso, le code général des collectivités territoriales détermine en son Livre II les compétences et les moyens d'action des communes (rurales et urbaines) et des Régions autour de onze (11) domaines (Domaine foncier ; Aménagement du territoire, gestion du domaine foncier et de l'aménagement urbain ; Environnement et gestion des ressources naturelles ; Développement économique et planification ; Santé et hygiène ; Education, emploi, formation professionnelle et alphabétisation ; Culture, sports et loisirs ; Protection civile, assistance et secours ; *Pompes funèbres et cimetières* ; *Eau, assainissement et électricité* ; *Marchés, abattoirs et foires*)³⁵.

Au Bénin, où il n'existe qu'un seul niveau de collectivité territoriale, la commune, la loi portant organisation des communes consacre la compétence de la commune, en son titre II, chapitre III, pour les affaires regroupées en sept points : Développement local, aménagement, habitat et urbanisme ; Infrastructures, Equipement et Transports ; Environnement, hygiène et salubrité ; Enseignement primaire et maternel ; Alphabétisation et éducation des adultes ; Santé, action sociale et culturelle ; Services marchands et investissements économiques³⁶.

En Côte d'Ivoire, en vertu d'une loi de 2003, les attributions dévolues aux collectivités territoriales concernent seize (16) matières : Aménagement du territoire ; Planification du développement ; Urbanisme et habitat ; Voies de communication et réseaux divers ; Transport ; Santé, hygiène publique et qualité ; Protection de l'environnement et gestion des ressources naturelles ; Sécurité et protection civile ; Enseignement, recherche scientifique et formation professionnelle et technique ; Action sociale, culturelle et de promotion humaine ; Sport et loisirs ; Promotion du développement économique et de l'emploi ; Promotion du tourisme ; Communication ; Hydraulique, assainissement et électrification ; Promotion de la famille, de la jeunesse, de la femme, de l'enfant, des handicapés et des personnes du 3^{ème} âge³⁷.

L'approche suivie au Mali a consisté à définir les domaines de compétences des collectivités territoriales à travers les attributions des organes délibérants desdites collectivités. Cette démarche n'est pas sans reproche en ce sens que le récipiendaire de la compétence n'est pas le Conseil communal, le Conseil de Cercle, le Conseil régional, le Conseil du District,

35. Loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004, modifiée, portant code général des Collectivités territoriales.

36. Loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes.

37. Loi n°2003-208 du 07 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales.

mais bien la Commune, le Cercle, la Région et le District, tous dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière. En renvoyant en son article 4 la détermination des compétences des régions, du District de Bamako, des cercles et des communes à un texte législatif, la loi sur la libre administration des collectivités territoriales³⁸ n'excluait pas la possibilité d'une loi spécifique sur la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales et entre celles-ci.

Le principal mérite de l'approche malienne est de détailler ce qui paraissait trop général pour être facilement compréhensible et applicable par les collectivités territoriales. Mais dans les faits, il s'avère être source de difficultés et dans la mesure où les administrations sectorielles en ont fait un préalable pour effectuer les transferts de compétences. Par ailleurs étant entendu que lesdits décrets ne sont pas accompagnés d'une évaluation chiffrée des compétences qu'ils détaillent, leur portée s'en trouve considérablement réduite. Enfin, au moment de leur élaboration, il n'est effectué aucune évaluation des activités effectivement réalisées par l'administration d'Etat au titre des compétences objet de transfert, ce qui aboutit à transférer une compétence pour laquelle l'administration elle-même n'a pas d'expérience pratique de terrain et en tout cas n'a prévu aucun moyen pour sa mise en œuvre. C'est pratiquement le cas de toutes les compétences transférées aux collectivités territoriales en des matières autres que l'éducation et la santé.

38. CF. Article 4, Loi n°93-008 du 11 février 1993, modifiée, déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales

A titre illustratif :

- **le décret n°315/P-RM du 04 juin 2002 détaille les compétences qu'exercent la commune et le cercle dans les mêmes termes comme suit :**
 - niveau commune : élaboration du plan de développement communal d'hydraulique rurale et urbaine d'intérêt communal ; réalisation et équipement des infrastructures ;
 - niveau cercle : élaboration du plan de développement de cercle en matière d'hydraulique rurale et urbaine d'intérêt de cercle ; réalisation et équipement des infrastructures.
- **le décret n°2012-082/P-RM du 08 février 2012 détaille les compétences qu'exercent la commune, le cercle et la région dans des termes similaires, notamment :**
 - l'élaboration et la mise en œuvre des programmes communaux de protection sociale, d'économie solidaire et de promotion des populations... (Commune) ;
 - l'élaboration et la mise en œuvre des projets et programmes locaux de protection sociale et de promotion des populations (Cercle) ;
 - l'élaboration et la mise en œuvre des projets et programmes régionaux de protection sociale et de promotion des populations (Région).
- **Le Décret n°2014-0572/P-RM du 22 juillet 2014 fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales dans le domaine de l'Assainissement et de la lutte contre les Pollutions et Nuisances :**
 - l'élaboration et la mise en œuvre des outils de planification relatifs à l'assainissement et à la lutte contre les pollutions et les nuisances (Commune) ;
 - l'application des lois et règlements en matière d'assainissement et de lutte contre les pollutions et nuisances (Commune) ;
 - l'organisation et le renforcement des capacités des acteurs intervenant dans l'assainissement (Commune) ;
 - l'éducation et la communication en matière d'assainissement (Commune) ;
 - l'élaboration et la mise en œuvre de la composante lutte contre les pollutions et nuisances du programme de développement de cercle (Cercle) ;
 - l'organisation et le renforcement des capacités des acteurs intervenant dans la lutte contre les pollutions et nuisances (Cercle) ;
 - l'éducation et la communication en matière de lutte contre les pollutions et nuisances (Cercle) ;
 - l'élaboration de la composante de lutte contre les pollutions et nuisances du plan de développement de la région (Région) ;
 - l'organisation et le renforcement des capacités des acteurs régionaux en matière de lutte contre les pollutions et nuisances (Région), etc.

L'enchevêtrement des structures : Une autre source de complexité est l'enchevêtrement de structures, qui se manifeste par la superposition de collectivités territoriales et de circonscriptions administratives à tous les niveaux, circonscriptions qui ont des services et des compétences tout comme les collectivités territoriales en ont. Quelles que soient les précautions de clarification, il y aura toujours des risques, voire des certitudes de chevauchement. Toutes les tentatives de clarification dans le partage des rôles sont restées sans portée réelle sur la compréhension

des acteurs, dont beaucoup ont un sentiment de doublons administratifs sur le territoire. Cette situation risque de perdurer puisque le passage d'une approche sectorielle dans la gestion du développement et l'offre des services publics, où les ministères centraux ont l'essentiel du pouvoir et des moyens tel que c'est pratiquement le cas maintenant, vers une approche locale intégrée sous la direction des collectivités territoriales, où les élus locaux sont en première ligne, est une question délicate du point de vue politique. La conception et la mise en œuvre de la décentralisation ne sont pas encore parvenues à trancher clairement la question à cause de sa sensibilité et à la dominance de la culture centralisatrice de l'histoire institutionnelle moderne du pays.

A titre de comparaison, ce n'est pas ce type de choix qui a été fait partout. En effet, dans certains pays, c'est un seul texte, généralement le texte fondamental (la Constitution) qui contient les règles générales sur les aspects essentiels de la décentralisation, les autres textes ne traitant que des questions spécifiques ou techniques. C'est le cas, par exemple, en République démocratique du Congo³⁹.

Concernant l'empilement des collectivités territoriales et des circonscriptions administratives, certains pays ont fait aussi un choix plus simple: celui de n'avoir qu'un seul découpage territorial, en l'occurrence le découpage en collectivités territoriales. Ils ont fait l'économie des circonscriptions administratives comme cadre d'administration, en gardant les seules collectivités territoriales, dirigées par des instances élues qui ont à leur disposition une administration désignée. Les collectivités territoriales agissent sous le contrôle de l'Etat dans des domaines bien précis avec des moyens donnés. Elles deviennent ainsi une simple modalité d'action de l'Etat. Un tel système a le mérite de la simplicité et de la clarté. Il s'agit là d'un enjeu de réforme de l'Etat qui relève des choix politiques, puisque la collectivité territoriale, donc l'élu local, devient une modalité d'action de l'Etat sur le territoire⁴⁰.

39. En effet la Constitution de ce pays dispose dans ses :

- article « Dans le but de consolider l'unité nationale... de créer des centres d'impulsion et de développement, le constituant a structuré l'Administration d'Etat en 25 provinces plus la ville de Kinshasa, dotées de la personnalité juridique et exerçant des compétences de proximité énumérées dans la présente Constitution.
- article « En sus de ces compétences, les provinces exercent d'autres, concurremment avec le pouvoir central, et se partagent les recettes nationales avec ce dernier à raison de 40 et 60% ». Constitution de Février 2006, exposé des motifs.
- articles 202, 203 et 204 de fixer respectivement la liste des compétences exclusives du pouvoir central, la liste des compétences partagées entre le pouvoir central et les provinces et la liste des compétences exclusives des provinces

40 A cet égard, durant la phase préparatoire de la décentralisation en Ouganda, le Président

Une seconde difficulté trouve sa source dans les structures et instances mises en place pour conduire et orienter le processus de transfert de compétences et de ressources. Elles n'ont pas véritablement fonctionné, pour des raisons d'autorité et de moyens nécessaires.

C'est le cas des Cellules d'appui à la décentralisation et à la déconcentration (CADD) des départements ministériels, pour lesquelles l'absence de statut clair et de moyens adéquats a fini par démotiver les cadres qui y sont affectés. Par ailleurs, ces structures, même dans les départements où elles fonctionnent comme c'est le cas à l'éducation et à la santé, ne sont pas perceptibles dans les collectivités territoriales et n'ont aucune stratégie spécifique pour aller vers elles. Or, la mise en place et le fonctionnement de ces structures avaient été considérés comme déterminants dans le processus de transfert de compétences et de ressources de l'Etat vers les collectivités territoriales.

En effet, c'est aux CADD qu'il revient la tâche d'identifier les compétences à transférer, d'en évaluer les ressources nécessaires, et d'élaborer le plan de mise en œuvre. C'est également en leur sein qu'il était fait une articulation entre le processus de décentralisation et de déconcentration. Le constat qui ressort de l'état des lieux des CADD ne donne pas à croire en leur capacité à jouer ce rôle attendu d'elles. Pourquoi cela ? Simplement parce que les moyens nécessaires à leur fonctionnement et le positionnement institutionnel qui devait être le leur au sein des départements ministériels n'ont jamais été réunis depuis leur création.

Cela est d'ailleurs illustré par le fait que les Cellules d'Appui à la Décentralisation et à la Déconcentration créées dans une vingtaine de départements ministériels sont réellement fonctionnelles dans deux départements, notamment l'éducation et la santé et dans une moindre mesure l'hydraulique et le développement rural. Elles sont confrontées à de réels problèmes de fonctionnement parmi lesquels on peut signaler, entre autres, le manque d'infrastructures et d'équipements nécessaires au bon fonctionnement d'une structure d'Etat, la faiblesse, voire l'inexistence de moyens financiers pour la mise en œuvre des plans de travail et surtout la faible capacité technique pour l'interprétation des textes régissant la décentralisation et la déconcentration. Sur la vingtaine de CADD, seule

Y Museveni inscrivait comme priorité à résoudre l'élimination du système de deux administrations – gouvernement local et autorité déconcentrées, à l'avantage du gouvernement local. Et l'approche choisie était en premier lieu de transformer la loyauté du fonctionnaire envers le département de celui-ci vers la population, en les rendant responsables envers les dirigeants politiques élus localement

une dizaine a pu élaborer son plan triennal de transferts de compétences, première tâche attendue d'elles.

L'approche basée sur l'élaboration et la mise en œuvre de plans triennaux pour renforcer le processus de transfert de compétences et de ressources n'a pas eu le résultat escompté. La date butoir pour l'élaboration et/ou l'actualisation des plans de transfert de compétence était fixée au 30 avril 2009. A la date du 31 décembre 2014, douze (12) ministères sur dix-neuf sont censés disposer de leur plan triennal de transfert. Mais, on est en droit de s'interroger sur la qualité de ces plans lorsqu'on sait que beaucoup n'ont fait l'objet d'aucune mise en œuvre, et que certains départements ont pu faire adopter des décrets fixant le détail des compétences sans avoir au préalable fait valider leur plan triennal.

A l'exception des CADD de l'éducation, de la santé et accessoirement de celle du développement rural, les autres CADD n'existent que de nom, faute de moyens et de personnel pour les faire fonctionner. Les CADD dans tous les départements ministériels, y compris là où elles fonctionnent tant bien que mal, sont restées des services rattachés parmi tant d'autres sans aucune ascendance particulière sur les directions sectorielles dont elles sont censées décentraliser et déconcentrer les tâches ; en d'autres termes, leur « retirer des attributions et des moyens » au profit des services déconcentrés et des collectivités territoriales, ne peut se faire sans une dose d'autorité.

Pour ce qui concerne les instances, en l'occurrence la commission interministérielle de pilotage des transferts de compétences et de ressources qui devait jouer un rôle stratégique et d'arbitrage, elle rencontre des problèmes de fonctionnement mettant à mal ses capacités de pilotage du processus de transfert de compétences. Nombre d'observateurs estiment que l'ancrage ministériel de cette commission n'est pas à la hauteur des enjeux du transfert des compétences et des ressources. De façon récurrente, il est fait état de la faible participation des ministres aux réunions de la commission. A titre illustratif, de sa création en 2005 au 31 décembre 2007, en moyenne, sept (07) ministres sur 13 ont pris part aux rencontres de la commission ; 6 rencontres sur 10 se sont tenues sur la période 2005-2007. La dernière réunion de la Commission interministérielle s'est tenue en juin 2015, après quasiment trois années d'interruption.

▷ **Au plan financier :**

Au chapitre des ressources financières, le transfert a porté sur la fiscalité d'Etat rétrocédée aux collectivités territoriales et les ressources budgétaires des départements sectoriels, transférées pour la prise en charge des

dépenses spécifiques résultant des transferts de compétences. Les réflexions semblent encore privilégier cette solution des budgets sectoriels. C'est ainsi que les transferts au niveau de l'Etat ont concerné les dépenses du personnel des secteurs, objet de transfert, qui aujourd'hui relèvent des collectivités territoriales. Autant le personnel transféré est venu grossir la fonction publique des collectivités territoriales, autant les dépenses de salaires y afférentes transférées ont gonflé les budgets des collectivités territoriales, donc le volume des transferts des ressources financières. A ce titre, les secteurs de l'éducation et de la santé transfèrent aux collectivités territoriales plus de 100 milliards de francs CFA par an.

Cette approche suivie par les départements de l'éducation et de la santé a certes le mérite d'accroître le volume des ressources budgétaires transférées par secteurs, mais elle ne paraît pas de nature à conforter le dispositif mis en place dans le cadre du Fonds National d'Appui aux collectivités territoriales. Les Présidents des organes exécutifs des collectivités territoriales jouent in fine des rôles d'administrateurs de crédits déconcentrés

Nonobstant leur volume, l'impact de ces transferts est quasi nul pour les collectivités territoriales bénéficiaires, qui ne disposent pas de marge de manœuvre. Il en est de même pour certaines ressources d'investissement (construction de salles de classes, centres de santé) au titre desquelles les collectivités territoriales reçoivent des ressources sectorielles uniquement utilisables pour ces causes (donc affectées).

Les infrastructures à réaliser étant déjà précisées par les programmes sectoriels, il ne reste à la collectivité bénéficiaire des ressources que la sélection du prestataire, ce qui constitue pour elles, au plus, une occasion de renforcement de capacité.

Même les transferts de ressources d'investissement non affectées que sont les droits de tirage de l'ANICT ne sont pas sans poser de problèmes, dans la mesure où, n'ayant pas de rapport direct avec les compétences transférées, elles n'intègrent pas les charges collatérales que génère toujours un investissement, surtout s'il s'agit de construction d'infrastructure: charge de fonctionnement, charge d'entretien, amortissement. Et ces charges sont d'autant lourdes qu'elles sont récurrentes. Par ailleurs, la répartition est faite de façon unilatérale par l'Etat, sans que les collectivités territoriales aient leur mot à dire. Elles se contentent de recevoir ce qui leur est alloué, sans possibilité de recours, même au cas où elles estimeraient que les critères sont mal appliqués.

Il en résulte que jusque-là, l'essentiel des transferts de ressources a été un transfert de responsabilité de gestion sans un transfert de décision, donc

sans incidence réelle sur la gestion des collectivités territoriales en termes d'arbitrage local entre les choix possibles.

En définitive, les transferts budgétaires sont contrariés par :

- la non-évaluation des ressources liées aux compétences transférées pour les départements disposant de textes fixant les détails des compétences à transférer aux collectivités territoriales ;
- l'absence d'évaluation des charges induites par la prise en charge des compétences transférées ;
- la faible prévisibilité des transferts : les transferts budgétaires ne sont pas encore entièrement assis sur des règles pouvant garantir une prévision fiable : leur montant est souvent déterminé de manière ad hoc ;
- le déficit d'information des collectivités territoriales : les communications entre l'administration centrale et les collectivités territoriales souffrent de lacunes souvent importantes en ce qui concerne les transferts, ce qui impacte négativement sur la préparation de leur budget.

La fiscalité locale qui offre plus de marge de manœuvre aux collectivités territoriales en termes de choix dans l'utilisation des produits est aussi d'une faible contribution pour le financement des compétences à cause de son faible rendement dû, avant tout, à sa structure. Cette fiscalité est en effet composée d'impôts et de taxes à faible rendement, dont la mobilisation est de surcroît rendue difficile en raison de l'éclatement des responsabilités entre les services fiscaux déconcentrés et les collectivités territoriales. Ainsi, bien qu'ils constituent à l'heure actuelle la partie la plus importante des ressources propres des collectivités territoriales, les montants transférés par la voie fiscale sont insuffisants pour couvrir les besoins qu'imposent la prise en charge des compétences transférées et le fonctionnement des collectivités territoriales.

La comparaison des deux tableaux ci-dessous confirme que les transferts fiscaux vers les collectivités territoriales ne portent que sur une proportion marginale des recettes fiscales totales recouvrées au Mali et ne concernent que des impôts dont le potentiel de recettes est jusqu'ici très bas.

Recouvrements pour certains des principaux groupes d'impôts de la fiscalité d'État du Mali (Chiffres en francs CFA)

Impôts et taxes	2009	2010	2011
Impôt sur Bénéfices et Impôt sur Sociétés	99 366 467 230	117 996 746 921	113 332 157 852
TVA intérieure et sur importations	246 513 889 222	260 640 268 066	310 489 509 817
IRVM	7 209 188 219	14 811 488 215	19 881 874 694
Taxes sur salaires versés (CF et ITS)	49 943 156 379	54 688 848 901	65 452 693 253
Taxe sur les Activités Financières (TAF)	14 184 465 800	17 834 895 505	18 799 249 161
Taxes sur l'or (CPS sur l'or, Taxe ad Valorem)	39 138 861 394	40 981 803 968	48 375 857 392
Total droits de timbre et enregistrement	21 242 869 815	22 788 934 141	25 704 403 380

Source : Djibril SEMEGA, Etude relative à l'identification des ressources à transférer aux collectivités territoriales en concertation avec les parties prenantes, août 2013, pages 22 et 23

Aucun des impôts et taxes appartenant à ces groupes dont l'assiette est nationale, en dehors de la seule patente, ne figure sur la liste des impôts et taxes dont le produit est destiné au budget des collectivités : ceux-ci sont composés uniquement d'impôts et taxes dont l'assiette est locale.

Recouvrements globaux des impôts et taxes locaux (Chiffres en francs CFA)

N°CPT	RUBRIQUES NOMENCLATURE BUDGETAIRE	2009	2010	2011
	RECETTES			
71	Impôt et taxe	0	19 542 479	148 062 098
711	Impôts sur les personnes	4 682 639 296	5 395 949 532	4 311 128 739
711	Impôts sur les personnes	3 195 182	2 951 537	104 441 433,0
7111	TDRL	3 781 186 668	4 343 585 204	3677921430
7112	Taxe de voirie	898 257 446	1 049 412 791	528 765 876
712	Impôts liés à l'activité	7 264 804 053	7 196 342 687	4 680 820 826
712	Impôts liés à l'activité	148 350	2 284 769	19 908 936
7121	Les patentes	6 805 990 587	5 961 085 999	3 258 502 229
7122	Les licences	7 992 386	8 672 565	2 466 990
7123	Taxe sur les charrettes	104 665 623	107 867 345	94 498 072
7124	Taxe sur les embarcations	15 008 687	15 262 701	7 305 961
7125	Taxe sur les établissements de nuit et dancing	111 545 653	40 417 765	43 393 850
7126	Taxe sur les débits de boisson et gargotes	12 284 553	21 758 990	26 247 635
7127	ITS	207 168 214	1 038 992 553	1 228 497 153
713	Impôt et taxe assimilés	387 513 148	468 847 898	399 124 652

713	Impôt et taxe assimilés	447 508	1 760 083	4 447 608
7131	Taxe sur le bétail	236 059 925	283 396 622	227 529 775
7132	Taxe sur les armes à feu	108 684 328	134 546 511	108 180 747
7133	Taxe sur les moulins	15 569 302	20 630 327	27 408 032
7134	Taxe additionnelle sur l'exploitation minière	26 563 310	24 451 335	29 610 700
7135	Taxe de délivrance de la carte d'orpaillage	188 775	4 063 020	1 947 790
719	Autres impôts et taxes assimilés	2 867 983 667	2 229 378 735	1 385 634 336
719	Autres impôts et taxes assimilés	1 759 390	2 599 025	10 759 200
7191	Taxe sur les distributeurs automatiques et appareils de jeux installés dans les lieux publics	7 191 442	7 276 456	5 618 786
7192	Taxe ou vignettes sur les cycles à moteur et bicyclettes.	1 742 616 321	1 196 278 620	401 134 227
7193	Taxe sur la publicité et l'affichage	69 234 824	127 436 985	160 055 620
7194	Taxe sur les autorisations de spectacles et divertissements.	6 992 433	8 837 927	8 825 545
7195	Taxe sur l'autorisation de construire	38 312 915	58 400 174	104 385 940
7196	Taxe de sortie des véhicules de transport dans les gares routières.	773 526 113	559 385 056	394 732 937
7197	Taxe sur l'usage privatif du domaine public	228 350 229	269 164 492	300 122 081
	TOTAL RECETTES FISCALES	15 202 940 164	15 310 061 331	10 924 770 651

Source : Djibril SEMEGA, Etude relative à l'identification des ressources à transférer aux collectivités territoriales en concertation avec les parties prenantes, août 2013, pages 22 et 23

Les difficultés, certes, proviennent de l'approche utilisée qui multiplie les instruments et les canaux de financement, ce qui complexifie leur gestion et impacte négativement sur la lisibilité politique, accompagnée du faible volume des transferts financiers qui représentent environ 15% du budget de l'Etat. Celui-ci continue à garder au niveau central l'essentiel des ressources publiques et tente de conserver un contrôle strict sur la part qu'il affecte aux collectivités territoriales.

▷ **Au plan humain :**

L'enjeu de développement des collectivités territoriales est fortement lié aux ressources humaines. La satisfaction de leurs besoins en ressources humaines nécessite un apport massif de compétences, apport qui ne peut être fourni que par l'Etat. Et les différentes modalités de transfert des ressources humaines susceptibles de contribuer à cet apport et mises en œuvre jusque-là ont montré leurs limites pour diverses raisons.

Le recrutement direct du personnel est resté limité au personnel d'administration nécessaire au fonctionnement de la collectivité territoriale et à la mise en œuvre des compétences, objet des transferts automatiques, pour éviter les dérives (recrutement anarchique, pléthore d'effectif et explosion de la masse salariale au détriment des dépenses d'investissement et de services aux populations). Dans la pratique, ce recrutement n'a pas attiré les personnels qualifiés et, de surcroît, son organisation centralisée a été source de frustration et de déresponsabilisation des collectivités territoriales.

Le transfert des personnels d'exécution des compétences transférées, qui a occasionné une croissance exponentielle des effectifs de la fonction publique des collectivités territoriale, n'a pour le moment porté que sur le personnel contractuel de l'éducation de loin les plus nombreux, et accessoirement celui de la santé. Deux écueils méritent d'être soulignés ici.

Les collectivités jouent effectivement un rôle limité dans la gestion de ce personnel transféré, contrairement au personnel directement recruté par elles. En effet, le personnel sectoriel transféré fait l'objet d'une gestion dans laquelle l'Etat continue d'assurer l'essentiel des rôles (les principales tâches liées au paiement des salaires, les tâches d'administration et contrôle techniques sont toutes réalisées par les administrations sectorielles responsables). Il s'en est suivi une fonction publique territoriale à deux vitesses, source de frustration d'une partie du personnel. Ceux qui sont censés être privilégiés, en l'occurrence le personnel contractuel de l'Etat transféré, demandent leur retour dans la fonction publique d'Etat, à

cause des désagréments occasionnés par leur transfert : retard dans le paiement des salaires pour diverses raisons, traitement différencié par rapport aux fonctionnaires de l'Etat exerçant les mêmes fonctions dans les mêmes localités, difficultés, voire absence de mobilité, etc. Ceux qui sont directement recrutés pour les collectivités territoriales (personnel administratif) se croient abandonnés par tous (paiement erratique des salaires, absence de réelles perspectives de carrière) et cherchent par tous les moyens à « aller ailleurs ».

Par ailleurs, l'absence d'un dispositif approprié de gestion de ce personnel a comme conséquence un faible suivi, source également de désagrément (retard dans les avancements, absence de formation, etc.). En effet, l'effectif, actuellement de 50.000 agents, est géré par la Direction Générale des collectivités territoriales (DGCT) à travers une sous-direction qui compte à peine 10 agents, avec une gestion quasi manuelle au moment où les Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) offrent toutes les possibilités d'une gestion efficace des ressources humaines.

La mise à disposition qui aurait pu pallier les difficultés de recrutement direct et couvrir les besoins des collectivités territoriales en matière de personnel nécessaire pour les prestations est restée limitée dans sa mise en œuvre comparativement aux besoins réels des collectivités territoriales et aux possibilités de l'Etat, possibilité constituée par la quasi-totalité des services déconcentrés de l'Etat qui, s'occupant justement des prestations relevant de la compétence des collectivités territoriales, trouveraient une bonne utilisation dans la mise à disposition aux dites collectivités. Certainement que la procédure de mise à disposition y est pour quelque chose.

La procédure exige des collectivités territoriales qui sont en attente, de solliciter de manière formelle auprès de l'Etat la mise à disposition de ses services. Non seulement cette procédure n'est pas connue des collectivités territoriales, mais elle ne l'est pas non plus des services de l'Etat. Mais même lorsqu'elle l'est des collectivités, sa maîtrise n'est pas évidente pour la grande majorité de celles qui, objectivement, peuvent en avoir besoin. En effet, comment demander à une commune rurale, d'à peine quelques milliers d'habitants, avec des élus quasi analphabètes, d'entreprendre une telle démarche. Ces communes sont dans une situation « d'intimidée » par rapport à l'administration d'Etat, qui de surcroît les regarde dans haut, voire avec condescendance et mépris, simplement parce que la culture d'ouverture et de communication n'est pas encore suffisamment ancrée dans le fonctionnement de l'administration, alors même que les collectivités territoriales ne sont rien d'autres qu'une autre modalité de l'action publique.

Le détachement encourt les mêmes difficultés et contraintes auxquelles il faut ajouter que le détaché est exclusivement rémunéré par la Collectivité territoriale. Ce qui constitue a priori un facteur plus que limitant pour les collectivités territoriales, eu égard à leur faible capacité financière.

Le faible recours, pour ne pas dire le non recours, des collectivités territoriales à la mise à disposition et au détachement prouve à suffisance que ces deux mécanismes ne sont pas appropriés pour le transfert des ressources humaines liées aux compétences transférées.

Quid du transfert des services déconcentrés de l'Etat aux collectivités territoriales !

Le transfert effectif de compétences ne peut pas, en principe, se concevoir sans un transfert conséquent de tout ou d'une partie des services de l'Etat dont les missions sont dévolues à celles-ci. Au transfert des services déconcentrés, il a été préféré leur mise à la disposition des collectivités territoriales. Aux termes de l'article 2 du décret⁴¹ déterminant les conditions et modalités de mise à disposition des collectivités territoriales, des services déconcentrés de l'Etat, outre leur mission traditionnelle, ont vocation à appuyer, conseiller et soutenir les collectivités territoriales. La décentralisation induisant la réforme de l'Etat, les missions des services déconcentrés et les effectifs nécessaires à leur animation doivent être ajustés en prenant en compte deux dimensions stratégiques : les compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales, d'une part et les missions des administrations centrales déléguées et/ou à déléguer aux services déconcentrés,⁴² d'autre part.

▷ Au plan matériel :

Les difficultés et contraintes entravant le transfert des ressources matérielles sont liées à des dispositions législatives et réglementaires abondantes, peu ou mal connues, non appliquées, voire inapplicables. L'édiction de principes de constitution de domaines n'est pas suffisante en elle-même.

41. Décret N° 96-084/P-RM du 20 mars 1996 déterminant les conditions et modalités de mise à la disposition des collectivités territoriales des services déconcentrés de l'Etat

42. Les services déconcentrés de l'Etat sont par définition les services régionaux et subrégionaux accomplissant dans le ressort territorial de la circonscription à laquelle ils appartiennent une partie des missions confiées aux services centraux dont ils relèvent techniquement. Les services régionaux et subrégionaux comprennent les services propres des circonscriptions administratives, les directions techniques régionales et les services techniques subrégionaux (Loi n°2014-049 du 19 septembre 2014 portant principes fondamentaux de la création, de l'organisation et du contrôle des services publics, article 28)..

En effet, la loi de 1996 détermine les principes de constitution et de gestion des domaines des collectivités territoriales⁴³. Elle ne traite pas de l'attribution, l'affectation, le transfert, la dévolution, la cession de domaines ou d'éléments de domaines de l'Etat aux collectivités territoriales. Ces modes d'acquisition ou d'attribution relèvent tantôt de la loi, du règlement ou sont régis par le droit commun de la vente (contrat de cession).

La plupart des textes réglementaires pris en application du code domanial et foncier portent sur la gestion des terrains des domaines public et privé immobiliers des collectivités territoriales. Il s'agit notamment des décrets⁴⁴ déterminant respectivement les formes et conditions :

- de gestion des terrains des domaines publics immobiliers de l'Etat et des collectivités territoriales ;
- d'attribution des terrains du domaine privé immobilier des collectivités territoriales.

Pour pouvoir gérer un bien, légalement cela s'entend, il faut d'abord l'acquérir.

La loi n°96-050 n'annonce pas un texte ultérieur d'application susceptible de détailler la procédure de constitution des domaines des collectivités territoriales. Toutefois, l'instruction interministérielle n°06-001 du 14 avril 2006 relative aux conditions d'immatriculation, de lotissement et d'attribution des terrains dispose en son article 10 : « Pour la constitution du domaine privé immobilier des collectivités territoriales, une demande motivée est adressée sous le couvert de l'autorité de tutelle au Ministre chargé des collectivités territoriales qui, à son tour, saisit celui chargé des domaines pour introduction du dossier en Conseil des Ministres ». Cette instruction a l'avantage de baliser la procédure permettant à toute Collectivité territoriale, qui le désire, de se constituer un domaine privé immobilier.

Quid de la constitution du domaine public immobilier ?

La dynamique enclenchée, en 2006, avec la création de commissions régionales et locales d'identification et de recensement des infrastructures

43. Loi 96-050 du 16 octobre 1996 détermine les principes de constitution et de gestion des domaines des Collectivités territoriales

44. Décret n°02-111/P-RM du 06 mars 2002 déterminant les formes et les conditions de gestion des terrains des domaines publics immobiliers de l'Etat et des Collectivités territoriales
Décret n°02-112/P-RM du 06 mars 2002 déterminant les formes et conditions d'attribution des terrains du domaine privé immobilier des Collectivités territoriales.

et équipements à transférer aux collectivités territoriales, s'est estompée, dit-on, faute de moyens de fonctionnement. La dernière situation date de 2007. Depuis lors, aucune décision de transfert n'est remontée à la commission interministérielle de pilotage des transferts de compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales⁴⁵.

La question de la légalité des transferts d'infrastructures et équipements existants de l'Etat aux collectivités territoriales par voie de décision des Gouverneurs, qui a alimenté le débat en son temps, a trouvé sa solution dans le cadre de la modification de la loi sur la libre administration des collectivités territoriales intervenue en 2012. Aux termes de l'article 2 de la loi modificative⁴⁶, la dévolution des infrastructures aux collectivités territoriales s'effectue par une décision du Représentant de l'Etat au niveau de la Région. Cette disposition légalise les options faites par les décrets n°313, 314 et 315/P-RM du 04 juin 2002, en vertu desquels :

- les infrastructures existantes du Premier Cycle des écoles fondamentales publiques, du Second Cycle des écoles fondamentales publiques et des établissements d'enseignement secondaire publics sont dévolues respectivement aux communes, cercles, régions et District de Bamako par décision du Haut-Commissaire de leur ressort territorial d'implantation.
- les infrastructures et les matériels des Centres de Santé de Référence sont dévolus aux Cercles et aux Communes du District de Bamako par décision du Haut-commissaire de la Région ou du District de Bamako.
- les infrastructures existantes sont dévolues à la collectivité territoriale dans le ressort territorial de laquelle elles sont installées sur décision du Haut- Commissaire de Région.

Pour autant, toutes les préoccupations ne sont pas résorbées, notamment celles se rapportant à la qualité et au statut des infrastructures et équipements transférés aux collectivités territoriales.

La plupart des infrastructures d'hydraulique transférées étaient vétustes ou en arrêt de fonctionnement. Fallait-il procéder au transfert en l'état ou après restauration. La première option fut celle retenue. Cette solution impose aux collectivités territoriales bénéficiaires des charges supplémentaires qui, en l'absence d'un mécanisme de compensation approprié, ne garantissent pas la continuité des services de qualité.

45. CF. Rapport annuel 2014 sur la mise en l'Instruction N°08-0003/PM-RM du 21 novembre 2008 relative au transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux Collectivités territoriales

46. Loi n° 2012-005 du 23 janvier 2012 portant modification de la loi n°93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la de la libre administration des collectivités territoriales, Article 2

Que valent les décisions de dévolution des Gouverneurs dans la mesure où les infrastructures et équipements transférés ainsi que les terrains qui les supportent sont censés faire partie du domaine public artificiel des collectivités territoriales bénéficiaires ? Ces décisions ne règlent pas les questions liées à la délimitation et au classement des infrastructures. En vertu de l'article 14 du Code domanial et foncier, les immeubles concernés peuvent, en fonction de leur nature et si nécessaire, être immatriculés au nom de la collectivité bénéficiaire. L'immatriculation ne peut intervenir qu'après qu'un décret de classement ait été pris en Conseil des Ministres sur proposition du Ministre chargé des Domaines. Le décret détermine notamment, la contenance et les limites de l'immeuble, en fixe les modalités de gestion et de conservation par la Collectivité bénéficiaire.

En définitive, la question de la domanialité des collectivités territoriales revêt un intérêt certain pour les communes urbaines dont le véritable potentiel de ressources se trouve être le foncier. Or, le foncier, par principe, appartient au seul Etat, et les collectivités territoriales n'y ont accès qu'en « quémandeurs », uniquement pour les besoins de logements des populations dans le cadre des opérations de recasement pour l'essentiel. A l'opposé de l'Etat qui peut fructifier son foncier urbain à travers l'Agence de Cession Immobilière (ACI), les collectivités territoriales peuvent difficilement le faire, faute d'un patrimoine foncier propre. Pourtant, il aurait été logique, dès lors que les collectivités territoriales procèdent de l'Etat, qu'au moment de leur installation, l'Etat leur donne un patrimoine foncier de départ, quitte à en préciser les règles de gestion et d'utilisation.

■ Les leçons et les défis

Le transfert des compétences se met en œuvre progressivement, non sans difficultés. L'instruction du Premier Ministre a certes imprimé au processus une dynamique positive, mais les résultats atteints sont en deçà des attentes. Les acquis du processus aux plans institutionnel, financier, humain et matériel sont dans l'ensemble mitigés. Le transfert concomitant de compétences et de ressources et moyens semble se réduire à une déclaration d'intention du législateur, traduit en actes au cas par cas et de façon approximative. Dans ce contexte, l'observation critique de la mise en œuvre des transferts de compétences et de ressources permet de retenir quelques leçons et mettre en lumière certaines bonnes pratiques dont la capitalisation pour les systématiser permettra de corriger les lacunes.

Le transfert de compétences et de ressources qui « tourne en rond » :
La littérature sur la décentralisation, notamment sur les expériences comparées des pays, montre si besoin en était, que le problème des

transferts de compétences et de ressources reste commun à toutes les expériences de décentralisation et particulièrement les expériences de décentralisation dans les pays africains. Toutefois, on se rend compte qu'il est plus prononcé dans les pays ayant hérité d'une culture administrative marquée par l'Etat unitaire fort et centralisé. Dans un tel contexte, l'Etat a du mal à se défaire des compétences que la loi confère aux collectivités territoriales. Pour le faire, il cherche à s'entourer de toute une série de précautions qui ne font que retarder, sans réellement offrir de solution.

Ainsi, dans la pratique : le transfert est conditionné aux décrets fixant les détails ; après les décrets, on se rend compte que les acteurs ne sont pas sensibilisés, ni bien formés sur la question, ce qui se traduit ensuite par l'organisation de séminaires et ateliers qui se succèdent pour donner lieu à leur tour à des recommandations dont la mise en œuvre va de nouveau nécessiter de nouveaux textes, séminaires et ateliers, ainsi de suite. En définitive, le transfert de compétences et de ressources se nourrit de lui-même, sans réel résultat.

L'approche sectorielle, ou le nœud, voire le premier obstacle au transfert de compétences : Le problème des transferts de compétences se noue autour de la décentralisation des politiques sectorielles, devenue le point de résistance le plus tenace dans les transferts de compétences et de ressources. Ces politiques en effet, ne tiennent pas compte de la décentralisation. Leur définition et leur mise en œuvre chevauchent les compétences légalement dévolues aux collectivités territoriales. En effet, l'Etat continue de définir depuis ses services centraux les politiques nationales dans les différents secteurs et les met directement en œuvre par ses services déconcentrés, sans véritablement associer et encore moins responsabiliser les collectivités territoriales sur le territoire desquelles se fait la mise en œuvre.

Les compétences transférées n'étaient pas toujours exercées par l'Etat lui-même. L'administration publique malienne est très centralisée, voire concentrée dans son mode d'intervention et sa présence physique sur le territoire. Lorsqu'on fait abstraction du domaine de l'éducation, environ 50% des agents de la fonction publique sont concentrés dans la seule ville de Bamako, et ce qu'on appelle la « portion centrale » dans le budget de l'Etat représente plus de 80% dudit Budget. Dans ces conditions, plusieurs compétences dites transférées n'étaient pas mises en œuvre par l'Etat avant leur transfert. Ainsi, ce sont les collectivités territoriales qui sont les premières à les exécuter réellement. Ceci pose la question de leur mode opératoire, à construire, et de leur financement à chercher ailleurs puisqu'il ne faisait l'objet d'aucune inscription budgétaire avant le transfert. Pour d'autres compétences, les seuls moyens que l'Etat leur consacrait avant

le transfert, se résumaient au personnel et aux infrastructures qui les abritent, sans aucun autre moyen de fonctionnement. Le transfert de telles compétences revient en fait à transférer des responsabilités, voire des charges sans ressources associées.

La gestion de plus en plus technique d'une réforme essentiellement politique :

Le transfert des compétences et des ressources induit une répartition de pouvoir. En ce sens, il se situe dans un champ essentiellement politique. Or, la gestion qu'on en a faite jusque-là est restée surtout technique. C'est peut-être ce qui justifie le recours aux instruments réglementaires qui se multiplient, sans qu'ils ne soient soutenus par des objectifs politiques clairement affirmés et franchement soutenus. En témoigne également l'ancrage ministériel de la commission de pilotage des transferts, et aussi la relative marginalisation du Haut Conseil des Collectivités dans le processus de décision concernant les collectivités territoriales⁴⁷.

Les collectivités territoriales exercent les compétences transférées avec plus ou moins de bonheur : les collectivités territoriales ont largement contribué à un accroissement significatif de l'offre de services à la population à travers la réalisation d'infrastructures, principalement dans les secteurs sociaux (santé, éducation, eau). La démocratie locale s'enracine, mais la qualité des investissements réalisés reste un défi, comme nous l'enseigne la mission de contrôle externe (voir l'encadré ci-dessous).

Il ressort du rapport issu du contrôle externe effectué en 2012 que sur un échantillon de 116 ouvrages réalisés en 2010/2011 et répartis sur 19 cercles et 43 collectivités des régions de Ségou, Koulikoro, Kayes et Sikasso :

- pour 66 % des projets le respect des procédures administratives et de contrôle de passation de marchés est jugé insuffisant (tenant compte de pièces présentées) ;
- pour 47 % des projets le respect des modalités de paiement de dépenses publiques est jugé insuffisant (quote-part des collectivités, avances, retenue de garantie...) ;
- pour 77 % des projets l'application du contrôle administratif et / ou financier a été jugé insuffisant ;
- pour 69 % des projets le contrôle et suivi de réalisation sont jugés insuffisants ;
- 70 % des ouvrages présentent des défauts ;
- 17 % des ouvrages terminés ne sont pas fonctionnels ou restent inutilisés.

L'augmentation des ressources mises à la disposition des collectivités territoriales ne produira les résultats escomptés en termes de développement

47. En effet, les textes précisent que le HCCT est consulté sur les projets de décision ayant une incidence sur les collectivités territoriales. Comme il y a peu de textes ou de décision qui n'aient pas d'incidence sur lesdites collectivités, cette instance devaient être consultée sur beaucoup plus de dossiers qu'elle ne l'est actuellement

des services de base et de promotion des économies locales que si celles-ci sont utilisées à bon escient, dans le respect des principes de transparence et de redevabilité, et sous le contrôle effectif de l'Etat et du citoyen.

Les défis à relever en vue de parvenir à un transfert effectif, mais maîtrisé, des compétences et des ressources de l'Etat aux collectivités territoriales peuvent être regroupés autour des points ci-après :

- le pilotage efficace et efficient du processus de transfert de compétences et de ressources à un niveau supra-ministériel ;
- la clarification de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales et entre celles-ci ;
- la mise à jour et l'application du schéma opérationnel de transfert de compétences et de ressources (identification du détail des compétences transférées ou à transférer, évaluation des ressources - financières, humaines et matérielles - liées aux compétences transférées ou à transférer, évaluation des charges induites par les compétences transférées et mécanisme de compensation, répartition des ressources entre l'Etat et les collectivités territoriales et entre celles-ci, etc.) ;
- le renforcement des moyens humains, financiers et matériels nécessaires à l'exercice des compétences transférées aux collectivités territoriales ;
- la promotion d'une gouvernance locale vertueuse, en termes de transparence, de redevabilité, et de contrôle.

Globalement, la volonté politique s'affichera mieux en traduisant en actions concrètes assorties d'agenda précis les dispositions de la loi déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales⁴⁸, desquelles dispositions, on retient les principes ci-dessous :

- les ressources et moyens à transférer aux collectivités sont au moins équivalents à ceux que l'Etat consacrait à l'exercice des compétences transférées ;
- les ressources et moyens à transférer sont a priori les ressources humaines, matérielles et financières que l'Etat consacrait à l'exercice des compétences transférées ;
- les compétences, les ressources et moyens nécessaires à leur exercice normal par les collectivités territoriales doivent être transférés simultanément ;
- l'Etat se dessaisit de ces compétences au profit des collectivités territoriales et s'interdit, par conséquent, d'exercer les mêmes compétences.

48. Article 4 de la loi n° 93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales

■ Les bonnes pratiques

La démarche d'apprentissage qu'induit la progressivité dans le transfert des compétences et des ressources : Bien que non prévue explicitement par les textes sur la décentralisation et le transfert des compétences, la progressivité est en soi une mesure de réalisme qui visait à tenir compte de la capacité des collectivités territoriales à bien exercer les compétences transférées, pour éviter que le transfert ne se transforme en «débarras ». Il s'agit d'un complément utile à la subsidiarité. Mais pour produire ses effets et éviter d'en faire un alibi de retardement des transferts, elle doit être organisée dans le temps afin de la rendre prévisible et susceptible d'évaluation.

La participation des départements sectoriels pour les responsabiliser : La mise en place des instances spécifiques pour accompagner le transfert des compétences confère une dimension participative réelle à l'exercice et en facilite la gestion transparente non laissée à la seule volonté des acteurs concernées et intéressées que sont les collectivités territoriales et les directions sectorielles. Mais cette logique doit aller plus loin, en dotant ces acteurs de moyens appropriés et en revoyant leur ancrage institutionnel afin de leur conférer le pouvoir de coordination et d'arbitrage sans lequel elles ne pourront pas atteindre les résultats escomptés.

Le transfert des ressources sectorielles, une porte d'entrée pragmatique au transfert des ressources financières dans un contexte de contrainte budgétaire : Le transfert du personnel contractuel enseignant de l'Etat et des crédits budgétaires correspondants à leurs salaires de l'Etat aux collectivités territoriales en conséquence du fait que ces domaines sont de la responsabilité des collectivités territoriales, relève de la mise en œuvre du principe de « faire accompagner les transferts de compétences du transfert de moyens que l'Etat consacrait aux compétences en question ». Elle doit être systématisée et entièrement mise en œuvre, notamment en ajoutant aux salaires les dépenses de fonctionnement et d'équipement qui ont également leur place dans les budgets des collectivités territoriales pour les responsabiliser dans toute la chaîne de production des services de leurs compétences. Elle permet une mise en œuvre de la décentralisation à budget relativement constant, ce qui dans un contexte de difficulté budgétaire permet de rassurer ceux qui craignent qu'elle ne soit une occasion de dégradation de la situation budgétaire.

PROPOSITIONS POUR UN TRANSFERT EFFECTIF ET MAITRISE DES COMPETENCES ET DES RESSOURCES

Compte tenu des enjeux liés aux transferts de compétences et de ressources, il y a lieu de le documenter davantage, notamment en réalisant des études thématiques précises et ciblées sur la question. Une bonne partie de la production intellectuelle sur la décentralisation dans notre pays reste centrée sur l'évolution du processus, l'explication des enjeux et des arguments pour ou contre la réforme. Quant à la problématique spécifique du transfert des compétences et des ressources, force est de constater qu'au mieux elle a nourri des séminaires et ateliers et fait l'objet de quelques études surtout d'ordre général comme la présente. Elles étaient nécessaires et le restent pour fixer le cadre général et appréhender la problématique d'ensemble. Mais, elles doivent être utilement complétées par des recherches-actions sur le terrain afin de nourrir les propositions d'action de la pratique des collectivités territoriales elles-mêmes. Compte tenu de leur nombre et de l'étendue du territoire, de tels exercices ne peuvent valablement être réalisés que sur des échantillons à choisir.

Le transfert de compétences et de ressources restera une coquille vide tant que les ressources et moyens que l'Etat consacrait à l'exercice des compétences transférées aux collectivités territoriales ne suivront pas. Face à cette situation, deux types de propositions, du reste complémentaires, peuvent être faits :

■ Les propositions dans un environnement institutionnel constant

On peut dire que les propositions dans cet ordre d'idées peuvent se résumer simplement à « *appliquer la loi, lato sensu* ». Tout ce qui en découle repose sur le postulat que toutes les dispositions législatives et réglementaires relatives à la question sont pertinentes et suffisantes en elles-mêmes, et qu'il s'agit simplement de les mettre en œuvre. Ce postulat induit des actions et mesures tendant à assurer l'effectivité du transfert concomitant de compétences, de ressources et autres moyens aux collectivités territoriales pour créer des conditions propices à la fourniture de services de qualité aux populations.

S'instruisant des travaux de la Commission interministérielle de pilotage des transferts de compétences et de ressources et des conclusions de nombre de rencontres et fora, tenus ces dernières années, les propositions qui en découlent s'inscrivent dans cinq grandes orientations, à savoir :

- le pilotage du processus de transfert de compétences ;
- l'amélioration des transferts financiers ;
- la dévolution des biens ;
- le renforcement des ressources humaines ;
- les mesures d'accompagnement.

▷ **Le renforcement du dispositif institutionnel pour assurer un pilotage efficace et efficient du processus de transfert de compétences :**

Le renforcement du dispositif institutionnel nécessite entre autres actions ou mesures :

- **la relecture de l'Instruction du Premier Ministre relative au transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux collectivités territoriales⁴⁹ :**
Il s'agira de procéder à une évaluation de l'état de mise en œuvre de cette instruction à l'effet de :
 - établir le niveau précis des réalisations par rapport aux actions communes à l'ensemble des départements ministériels et aux mesures spécifiques assignées à chaque département, sous une double appréciation de la quantité et de la qualité des réalisations ;

49. Instruction n°08-0003/PM-RM du 21 novembre 2008 relative au transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux Collectivités territoriales

- identifier/analyser les difficultés et contraintes ayant impacté négativement la quantité et la qualité des réalisations ;
- actualiser les engagements et les traduire en agendas précis ;
- organiser le suivi et l'évaluation des actions dans le cadre de dispositifs ministériels et supra-ministériels avec une forte représentation des collectivités territoriales ;
- **l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'actions opérationnels de transferts de compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales** : Il s'agira pour chaque département ministériel de :
 - traduire en actions concrètes assorties d'un chronogramme de réalisation les mesures instruites à son compte ;
 - inscrire l'exécution des engagements dans le cadre d'un contrat de performance ;
 - la signature de « contrats de performance » avec les départements ministériels en charge des compétences transférées et/ou à transférer, en vue de rendre effectif le transfert de compétences et de ressources à un horizon à déterminer (celui du DCPND 2015-2024 par exemple) ;
- **la mise en place d'un dispositif de suivi-évaluation du processus de transfert de compétences et de ressources et moyens autour de deux instances** :
 - une instance de suivi politique, placée sous l'autorité du Premier Ministre, Chef du Gouvernement et composée de Ministres, du Secrétaire Général du Gouvernement et du Commissaire au Développement Institutionnel.
 - une instance de suivi technique, placée sous l'autorité du Ministre chargé des collectivités territoriales et composée des représentants des départements ministériels, des Chefs des CADD, des Chefs de services centraux et d'organismes personnalisés (Direction Générale des Collectivités Territoriales, Direction Générale du Budget, Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique, Direction Nationale des Domaines et du Cadastre, Direction Nationale des Impôts, Direction Nationale de la Fonction Publique et du Personnel, Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales, Centre de Formation des Collectivités Territoriales...), de trois représentants, dont le Président, de chacune des Associations de Pouvoirs Locaux, des représentants des organisations représentatives de la Société Civile, des Partenaires Techniques et Financiers, etc.

NB : ces orientations pourraient être concrétisées à travers la relecture du Décret N° 05-089/PM-RM du 04 mars 2005 portant création de la Commission Interministérielle de Pilotage des Transferts de Compétences et de Ressources de l'Etat aux Collectivités Territoriales

- **la relecture du décret de création de la Commission Interministérielle de Pilotage des Transferts de Compétences et de Ressources de l'Etat aux Collectivités Territoriales⁵⁰ en vue de :**
 - modifier son ancrage institutionnel : il s'agira de la rattacher au Premier ministre, chef de l'Administration, pour lui conférer toute l'autorité et la préséance sur les départements ministériels, toute chose nécessaire pour la coordination et les arbitrages,
 - créer un Secrétariat permanent doté de moyens humains, logistiques et financiers adéquats ;
 - donner une assise juridique au Comité technique des transferts de compétences ;
- **le renforcement des moyens et capacités des Cellules d'Appui à la Décentralisation – Déconcentration (CADD) des départements ministériels, sur la base d'un diagnostic organisationnel et institutionnel qui :**
 - devra mettre en exergue les forces et les faiblesses ;
 - proposera les réformes organisationnelles leur permettant d'assumer véritablement et avec l'efficacité souhaitée leurs missions éventuellement redéfinies ;
- **le renforcement des capacités de la Direction Générale des Collectivités Territoriales et des associations de pouvoirs locaux, dans le cadre de définition des éléments de contenu, l'animation du processus et l'accompagnement des acteurs dans le transfert des compétences et des ressources et la mise en œuvre efficace des compétences transférées.**

▷ **L'amélioration des transferts financiers :**

Améliorer les transferts financiers requiert de l'Etat des réponses volontaristes combinant les transferts fiscaux et les dotations budgétaires. Nos propositions recourent celles formulées par la Mission d'Assistance Technique du Fonds Monétaire International, de janvier 2015, ainsi que les orientations issues des Etats Généraux de la Décentralisation, elles-mêmes reprises dans le Projet de Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation, 2015-2024.

- **L'estimation financière exhaustive des ressources et moyens que l'Etat consacrait à l'exercice des compétences transférées et/ou à transférer aux collectivités territoriales**

50. Décret N° 05-089/PM-RM du 04 mars 2005 portant création de la Commission Interministérielle de Pilotage des Transferts de Compétences et de Ressources de l'Etat aux Collectivités territoriales

Le transfert de compétences ne devrait occasionner ni baisse de qualité, ni rupture dans la fourniture de services aux populations. L'estimation des ressources que l'Etat consacrait à l'exercice d'une compétence est une condition minimale à remplir pour maintenir au moins la même qualité de service offert aux populations.

Aux termes de la Déclaration de Politique Générale du Premier Ministre, Chef du Gouvernement, de Mai 2015, le Gouvernement entend s'attacher à « **accroître le financement de la décentralisation selon un mécanisme de transfert de 30 % des recettes fiscales de l'Etat aux collectivités territoriales à l'horizon 2018** ».

- **La mise en œuvre du transfert des ressources financières suivant des mécanismes opérationnels confortant la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales, en combinant trois formules :**
 - les transferts fiscaux aux budgets des collectivités territoriales dans des proportions compatibles avec les directives communautaires sur le taux de pression fiscale (création de nouveaux impôt (s) ou taxe (s), transfert d'impôt (s) ou de taxe (s) existants, institution de centimes additionnels sur certains impôts ou taxes au profit de celles-ci ;
 - les allocations de ressources financières générales ou sectorielles de l'Etat via le Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales, y compris les subventions dédiées au financement des Contrats-Plans Etat-Régions ou District ;
 - les allocations de ressources dans la loi de finances dédiées aux secteurs disposant de décrets fixant le détail des compétences transférées ;

- **l'optimisation des ressources propres, en œuvrant à rationaliser le dispositif de fiscalité et de redevances locales pour :**
 - promouvoir une fiscalité alignée sur l'activité économique, adaptée aux spécificités des collectivités et qui s'ajuste aux évolutions de l'environnement économique local;
 - conserver les seuls impôts/taxes, faciles à recouvrer, exempts de distorsions et aux effets socio-économiques favorables ;
 - éviter une fiscalité locale trop complexe (multitude de taxes), peu rentable et coûteuse;
 - exploiter au maximum le potentiel de ressources fiscales et non fiscales (taxe sur les téléphones mobiles, les antennes de télécommunication) ;
 - préserver les acquis des réformes sur la fiscalité centrale, et assurer une bonne articulation entre fiscalité centrale et locale ;
 - conduire les réformes organisationnelles permettant un meilleur

recouvrement des impôts locaux, notamment harmoniser les dispositions respectives du code des collectivités et du code général des impôts pour rationaliser les recouvrements, intégrer le taux de recouvrement des impôts locaux dans les critères de performance des services des impôts, améliorer la prévisibilité des recettes.

- **La révision du système de calcul des dotations et subventions de l'Etat aux collectivités territoriales dans le but d'accroître la transparence et l'équité des transferts budgétaires :**

Les formules applicables dans le calcul des dotations doivent :

- adopter un ancrage pour « le transfert primaire⁵¹ » (recettes totales, recettes fiscales, TVA, etc.), afin de réduire l'arbitraire et l'imprévisibilité des transferts;
- réviser le système de « transfert secondaire⁵² » actuel dans le but de renforcer la transparence et l'équité (prise en compte de la superficie des collectivités, meilleure appréciation des performances fiscales, instauration d'un système de bonus/malus qui encourage/sanctionne les bonnes/mauvaises performances en matière de recouvrement des impôts et taxes locaux).

La dévolution des biens aux collectivités territoriales

En vue de rendre effective la dévolution des biens, nos propositions s'inscrivent dans deux grandes orientations : la dévolution des infrastructures et équipements dans tous les secteurs disposant de décrets fixant les détails des compétences transférées ; l'élaboration des textes d'application de la Loi 96-050 du 16 octobre 1996 portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales.

- **La dévolution des infrastructures et équipements dans tous les secteurs disposant de décrets fixant les détails des compétences transférées**

La dynamique enclenchée en 2006, en matière d'éducation, de santé et d'hydraulique doit se poursuivre et s'étendre à l'ensemble des secteurs disposant de décrets détaillant les compétences transférées. Il s'agira, à court terme, de relancer le processus de recensement des infrastructures

51. Le transfert primaire correspond aux dotations inscrits annuellement dans la loi de finances au gré des équilibres budgétaires ; il est donc préconisé de les adosser à un pourcentage de recettes fiscales de l'Etat ou d'une catégorie d'impôt afin d'accroître leur prévisibilité par les Collectivités territoriales.

52. Le transfert secondaire renvoie aux montants des dotations budgétaires alloués à chaque Collectivité territoriale

et équipements liés aux compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales dans les domaines ci-après : assainissement et lutte contre les pollutions et nuisances ; commerce ; artisanat ; tourisme ; élevage et pêche, promotion de la femme, de l'enfant et de la famille.

Pour ce faire, il s'avère nécessaire de :

- apporter un appui logistique et financier aux commissions locales et régionales d'identification et de recensement des infrastructures et équipements publics.
- procéder au recensement des infrastructures, équipements et ouvrages dans les secteurs transférés et/ou à transférer aux collectivités territoriales (type, quantité, nature, qualité, date de réalisation ou d'acquisition, coût, besoins de maintenance, bénéficiaire, acte de transfert, cahier de charge) ;
- améliorer l'entretien des infrastructures et la maintenance des équipements des collectivités territoriales pour garantir la durabilité des investissements réalisés sous leur maîtrise d'ouvrage ;
- mettre en place un dispositif national pour l'entretien des infrastructures et la maintenance des équipements des collectivités territoriales pour garantir la durabilité des investissements réalisés sous leur maîtrise d'ouvrage.

Par ailleurs, on peut prévoir parallèlement une procédure de convoitise dans laquelle les collectivités territoriales peuvent identifier des infrastructures publiques qu'elles estiment devoir rentrer dans leur patrimoine et demander à l'Etat leur transfert, ce qui permet de palier les éventuelles carences des commissions de recensement.

• **L'élaboration des textes d'application de la loi portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales⁵³**

Comme relevée plus haut, cette loi se borne à déterminer les principes de constitution et de gestion des domaines des collectivités territoriales ; elle n'implique pas attribution, affectation, transfert, dévolution, cession de domaines ou d'éléments de domaines de l'Etat aux collectivités territoriales. Dans ce cadre, nous préconiserions de poursuivre la réflexion autour des modalités et procédures de constitution du domaine immobilier des collectivités territoriales.

53. Loi 96-050 du 16 octobre 1996 portant principes de constitution et de gestion du domaine des Collectivités territoriales

A la lumière de l'Instruction interministérielle n°06-001 du 14 avril 2006 relative aux conditions d'immatriculation, de lotissement et d'attribution des terrains, la procédure de constitution du domaine public immobilier naturel des collectivités territoriales pourrait se décliner comme suit :

- la Collectivité désireuse d'obtenir le transfert de la gestion d'une dépendance du domaine public naturel de l'Etat revêtant un intérêt pour elle élabore un projet de conservation, d'aménagement et de gestion de ladite dépendance ;
- le Président de l'organe exécutif de la collectivité élabore ce projet, en rapport avec les services techniques compétents, et le soumet à l'organe délibérant pour adoption ;
- avant de délibérer, l'organe délibérant requiert les avis des Conseils de villages, de quartiers et/ou de fractions concernés ;
- le Président de l'organe exécutif de la collectivité transmet à l'autorité de tutelle un dossier de demande de transfert dûment constitué comprenant les pièces ci-après :
 - une demande motivée adressée au Ministre chargé des Domaines ;
 - un descriptif de l'immeuble : contenance et situation géographique ;
 - le projet de conservation, d'aménagement et de gestion de l'immeuble ;
 - une copie de la délibération du conseil communal portant adoption du projet de conservation, d'aménagement et de gestion de l'immeuble.
- l'autorité de tutelle transmet le dossier de demande de transfert au Ministre chargé des collectivités territoriales qui saisit à son tour celui chargé des Domaines ;
- le Ministre chargé des Domaines procède à l'instruction du dossier en vue de son introduction en Conseil des Ministres.

NB : L'Etat peut prendre l'initiative de transférer à une Collectivité territoriale la conservation et la gestion d'une dépendance de son domaine public naturel. Dans ce cas, le Ministre chargé des Domaines instruit le dossier en procédant aux consultations et concertations requises.

▷ **Le renforcement des ressources humaines des collectivités territoriales**

Compte tenu des limites évidentes du détachement et de la mise à disposition de fonctionnaires de l'Etat, tous les efforts doivent converger en faveur de l'amélioration de l'attractivité de la Fonction Publique des collectivités territoriales. A cet effet, les actions et mesures à entreprendre sont celles prévues dans le rapport sur la mise en œuvre de la Fonction Publique des collectivités territoriales, confirmées dans le Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation 2015-2024.

- **Au plan du renforcement du cadre juridique et institutionnel :** les mesures préconisées portent notamment sur :
 - la relecture de la loi portant statut des fonctionnaires des collectivités territoriales⁵⁴ et ses textes d'application, qui devra permettre de corriger les insuffisances et incohérences relevées en les adaptant à l'évolution du processus de décentralisation.
 - l'élaboration des textes d'application du statut des fonctionnaires des collectivités territoriales manquants, notamment ceux relatifs aux conditions et procédures de licenciement des fonctionnaires, aux statuts particuliers et aux cadres organiques types des services des collectivités territoriales ;
 - la création d'une structure pérenne de gestion des fonctionnaires des collectivités sous la forme d'une Direction nationale de la fonction publique des collectivités territoriales ;
 - la délégation de compétences ou de signature du Ministre chargé des collectivités territoriales, à des autorités désignées à cet effet pour l'édiction des actes d'administration des fonctionnaires des collectivités territoriales ;
 - l'inscription, au budget du Ministère chargé des collectivités territoriales, de la prise en charge effective par l'Etat des frais liés :
 - au fonctionnement des organes consultatifs de gestion de la fonction publique des collectivités territoriales (Conseil Supérieur de la Fonction Publique des collectivités territoriales et Commissions Administratives Paritaires) ;
 - à l'organisation des concours directs d'intégration à la fonction publique des collectivités territoriales ;
 - l'arrêt de tout recrutement d'agents relevant des secteurs transférés aux collectivités territoriales en dehors des mécanismes de la fonction publique des collectivités territoriales.

- **Au plan de la mobilité :** Face au déséquilibre né des mouvements qui s'opèrent vers Bamako et les autres grandes collectivités territoriales au détriment des autres collectivités (surtout en milieu rural), il est préconisé la prise d'un acte réglementaire à l'effet de :
 - préciser les critères de mutation ;
 - mieux baliser la procédure de mutation ;
 - définir les rôles et responsabilités des acteurs ;
 - définir les attributions, la composition et les modalités de fonctionnement des commissions de mutation, y compris la prise en charge des frais y afférents ;
 - consacrer les délégations de compétences et de signature ;

54. Loi n°95-022 du 20 mars 1995, modifiée, portant statut des fonctionnaires des collectivités territoriales

- **Au plan de la formation :** Afin de maîtriser les dépenses de formations tout en veillant à la qualité des actions de formation et de perfectionnement, il s'avère nécessaire et urgent de :
 - préciser les conditions et procédures de mise en congé de formation ainsi que le régime financier applicable aux fonctionnaires des collectivités poursuivant des études et stages à l'étranger ;
 - amener chacune des collectivités territoriales à se doter de plans de formation et de perfectionnement de leurs agents ;
 - inscrire toutes les actions de formation et de perfectionnement dans le cadre de la mise en œuvre desdits plans de formation et de perfectionnement.

- **Au plan de la rémunération :** Les mesures correctives des distorsions en matière de rémunération s'inscrivent dans le cadre global du renforcement du financement de la décentralisation, à travers notamment l'allocation de dotations budgétaires de l'Etat plus conséquentes aux collectivités territoriales, l'amélioration de la qualité de l'assiette fiscale et celle de la mobilisation des ressources propres des collectivités territoriales. Dans ce cadre, nous préconisons les mesures ci-après :
 - l'augmentation significative de la contribution de l'Etat à la Dotation d'appui au fonctionnement du Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales (FNACT) ;
 - l'affectation de façon exclusive des ressources de la Dotation d'appui au fonctionnement au paiement des salaires et accessoires des fonctionnaires des collectivités territoriales émergeant sur les budgets propres des collectivités territoriales ;
 - l'élaboration d'un arrêté déterminant les taux des indemnités de déplacement des agents des collectivités territoriales à l'intérieur et à l'extérieur du territoire national ;
 - l'élaboration d'un arrêté déterminant les conditions et modalités d'allocation de primes et indemnités aux agents des collectivités territoriales.

Les mesures d'accompagnement : au nombre de ces mesures figurent :

- l'élaboration et la diffusion d'outils liés à l'exercice des compétences transférées (maîtrise d'ouvrage délégué, contractualisation, etc.)
- la formation des acteurs afin de les doter de savoirs et savoir-faire nécessaires à l'exercice des compétences transférées ;
- la communication autour du processus de transfert de compétences et de ressources ;
- l'appui technique et financier aux organes de pilotage et de suivi du transfert de compétences.

- l'élaboration d'un véritable plan de communication pour soutenir l'ensemble des actions de transfert avec une large concertation et l'implication de l'ensemble des acteurs ;
- l'implication effective de l'Assemblée Nationale, du Haut Conseil des Collectivités et des Associations de Pouvoirs Locaux (AMM, ACCM, ARM), comme porteurs de la préoccupation des collectivités territoriales dans la dynamique du transfert des compétences et des ressources (contrôle parlementaire, plaidoyers, lobbying, autres initiatives) ;
- la nécessaire collaboration entre les départements sectoriels et les quatre ministères clés, à savoir : le Ministère des Finances, le Ministère chargé des questions des domaines et du patrimoine de l'Etat, le Ministère chargé de la fonction publique et le Ministère chargé des collectivités territoriales, pour mieux définir les compétences et les ressources nécessaires.

■ Les propositions qui nécessitent de remettre en cause certains principes de base :

Aucune des propositions ci-dessus esquissées ne touche les fondamentaux, d'où leurs limites. En effet, après plus de vingt ans de décentralisation et dix ans depuis les premières velléités de transferts de compétences, le bilan obtenu reste très modeste à certains égards, du moins lorsqu'on le compare aux ambitions qui se déduisent des textes. C'est pourquoi, il n'est pas superflu de se demander si le cadre ne mérite pas d'être réinterrogé afin d'améliorer ce qui peut l'être pour éviter les malentendus qui engendrent des espoirs constamment déçus. A cet égard, on remarque que le cadre se caractérise par sa trop grande complexité et générosité dont la mise en œuvre exige des moyens qui ne sont réunis ni du côté de l'Etat et encore moins de celui des collectivités. En conséquence, la deuxième série de propositions va se focaliser sur le cadre, avec comme fil conducteur sa simplification et sa réduction pour ramener les différents éléments, et particulièrement ceux relatifs à la problématique des transferts à une dimension maîtrisable.

Cette idée de simplification est accompagnée d'une proposition de méthodologie qui, jusque-là semble avoir fait défaut, soit parce qu'elle n'a pas été faite, ou si elle l'a été, cela n'est pas suffisamment connu de tous les acteurs, ce qui fait qu'elle a donc manqué pour servir d'espace de compréhension partagée entre les acteurs du processus.

▷ **La simplification du cadre :**

Elle est simple dans sa formulation, puisqu'il s'agit de réduire considérablement la panoplie des attributions des collectivités territoriales, puis ensuite de les décrire sous forme de tâches précises. Cela est d'autant plus nécessaire que derrière des formulations larges se cachent des zones d'ombre et d'interprétation. En effet, les intitulés de plusieurs tâches issues des décrets fixant le détail des compétences transférées dans les différents domaines sont imprécis et équivoques, ce qui peut être source de confusion.

Ainsi, dans les domaines de l'artisanat, du tourisme et du commerce, que signifie « contribuer à la formation et au perfectionnement des acteurs et intervenants desdits secteurs » qui se superpose à la même compétence au niveau des cercles et des régions ?⁵⁵ Dans le domaine du développement social, que signifie « appuyer la création des AGR » qui se retrouve au niveau de toutes les collectivités⁵⁶. Ces compétences se retrouvent avec la même formulation au niveau des communes, des cercles et des régions. Dans ces cas précis, s'agit-il d'une contribution matérielle et dans quelle proportion ? Ou s'agit-il d'une simple contribution à la prise de décision pour la réalisation de ces activités ? De qui relève la décision ou l'initiative pour les actions concernées ? Autant de questions dont la réponse conditionne la compréhension de la compétence par les collectivités qui doivent se les approprier et les mettre en œuvre.

En définitive, le détail des compétences devrait procéder d'une description des tâches et activités que l'Administration d'Etat réalise concrètement dans le domaine de la compétence considérée, du comment et où elle le fait. Le détail du transfert pour être réaliste doit porter sur ces éléments. Les domaines qui ne font l'objet d'aucune activité précise de la part de l'Etat sur le terrain relève d'un transfert de responsabilité, dont le mode opératoire de mise en œuvre doit être construit avec la pleine participation des collectivités elles-mêmes.

▷ **La clarification de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales et celles-ci entre elles :**

Pour des impératifs d'efficacité et d'efficience de l'action publique, un effort de clarification des compétences confortant les vocations respectives de l'Etat et des collectivités territoriales s'avère nécessaire. Le nouveau schéma

55. Article 2 du décret n°2014-0791/P-RM du 14 octobre 2014 fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux Collectivités territoriales dans le domaine du commerce

56. Article 2 du décret n°2015-0352/P-RM du 08 mai 2015 fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux Collectivités territoriales dans le domaine de l'artisanat

de répartition des compétences devra être bâti, dans la mesure du possible, autour de blocs de compétences, de façon à :

- réserver à l'Etat, outre les compétences régaliennes, les domaines pour lesquels son intervention est plus pertinente ;
- réserver aux collectivités territoriales les domaines pour lesquels leur intervention est plus pertinente que celle de l'Etat ;
- répartir les domaines de compétences entre la commune, le cercle et la région, par blocs de compétences, en tenant compte de la vocation spécifique de chaque catégorie de Collectivité territoriale (les compétences de proximité à la Commune, les compétences partagées au Cercle, les compétences stratégiques d'aménagement du territoire et de développement économique à la Région) et, en faisant en sorte qu'un domaine de compétence ne soit attribué à plus de deux catégories de collectivités territoriales ; y compris, dans ce dernier cas, l'obligation pour les collectivités concernées de mettre en œuvre le ou les domaines de compétence partagés dans le cadre de structures de coopération entre collectivités territoriales.

- **Trois options sont envisageables pour légiférer sur la nouvelle répartition des compétences :**

- la relecture du Code des Collectivités Territoriales en République du Mali ;
- la relecture de la Loi déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales ;
- l'élaboration d'une loi spécifique sur la répartition des compétences entre les communes, les cercles, les régions et l'Etat.

- **La simplification des ressources, notamment fiscales :** La même démarche de simplification prévaut pour les ressources. En effet, le dispositif sur les ressources fiscales ne retient pas moins d'une vingtaine d'impôts et taxes différents dont les produits sont répartis, selon des clefs, entre les collectivités territoriales. Parmi ces impôts et taxes, deux, en l'occurrence la patente et la TDRL représentent plus 60% des produits. Pourquoi ne pas alors simplifier le système en supprimant les impôts et taxes les moins rentables pour ne retenir que ceux qui ont un sens fiscal et éviter ainsi l'illusion de l'excès de prélèvement fiscal ? Pourquoi ne pas spécialiser les impôts par niveau de collectivités pour donner davantage de lisibilité à la fiscale locale ? Pourquoi ne pas enfin simplifier l'administration de la fiscalité locale en confiant l'assiette et le recouvrement de tous les impôts locaux qu'il s'agisse des impôts d'Etat rétrocédés ou des taxes locales propres aux services déconcentrés de l'Etat pour sortir les élus de la chaîne afin de clarifier les responsabilités et accroître l'efficacité ?

Par ailleurs et concernant le cadre réglementaire, les textes qui organisent les transferts de compétences ne prévoient aucune place pour les collectivités dans la procédure, comme si elles étaient simplement concernées, mais pas intéressées. C'est ainsi qu'elles ne sont pas membres de la commission interministérielle de pilotage des transferts des compétences et des ressources.

Enfin et non des moindres, sur le plan stratégique, la problématique de la décentralisation doit retrouver sa dimension « transversale et politique » si on veut faire « bouger les lignes », contrairement à la situation actuelle marquée par une approche technique et sectorielle qui a déjà montré toutes ses limites. Une telle approche a comme première conséquence de laisser penser que la décentralisation relèverait du ministère en charge de la décentralisation dont le mandat serait de décentraliser». On a tendance à oublier que la décentralisation est un processus politique et qu'à ce titre, elle modifie l'architecture, et les dynamiques d'exercice du pouvoir.

- **Redonner au processus sa dimension politique :** pour lui redonner toute sa dimension politique, il faudrait que l'Etat se fixe des objectifs en matière de transfert des compétences et les traduire en plan opérationnel. Un premier pas vient d'être franchi dans ce sens avec l'objectif de transférer 30% de ressources budgétaires de l'Etat aux collectivités territoriales à l'horizon 2018. Ceci se situe dans la bonne direction, mais comment le réaliser ? S'agit-il des seules recettes fiscales ou de l'ensemble des ressources budgétaires y compris les appuis budgétaires ? Quelle est la part des différentes collectivités ? Dans quelles proportions les ressources y afférant seront-elles affectées au fonctionnement et à l'investissement dans les collectivités territoriales ? Comment se fera la mise à disposition: par dotation budgétaire et par rétrocession de fiscalité? S'agira-t-il de ressources déjà affectées comme les transferts de l'éducation ou de ressources libres d'utilisation ? Autant de questions auxquelles le schéma d'opérationnalisation de cet objectif politique va certainement apporter des réponses.
- **Rendre les collectivités territoriales capables d'exercer les compétences transférées :** pour réussir les transferts de compétences, il faut rendre les collectivités territoriales capables d'exercer les compétences déjà transférées et gérer en « bon père de famille » les ressources transférées, ce qui permettra de répondre à la principale critique qui porte sur leur faible capacité et la mauvaise gestion dont elles sont aujourd'hui accusées, à juste raison, en partie.

A première vue, lorsqu'on aborde cette question, on pense directement à la dotation des collectivités territoriales en ressources humaines de qualité selon les différentes modalités (recrutement, transferts par mise à disposition ou autres) et à leur formation. Ces mesures restent pertinentes. Mais, il est clair que pour réussir la décentralisation et assurer l'exécution satisfaisante des compétences transférées, il ne suffit pas de mettre en place les bonnes institutions publiques locales. Il est également essentiel d'améliorer la gouvernance locale d'ensemble à travers la participation effective des populations locales au processus de décision de manière à favoriser la transparence et la redevabilité, facteur d'acceptation des décisions et de garantie de leur mise en œuvre. D'où tout l'intérêt de rechercher une articulation entre les organes des collectivités territoriales et les acteurs communautaires, sans la collaboration desquels les collectivités territoriales ne peuvent bien exécuter leurs compétences et s'enraciner dans la société.

CONCLUSION

Le transfert de compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales se met en œuvre non sans difficultés : le transfert de compétences et de ressources aux collectivités territoriales se met en œuvre non sans difficultés. Les acquis du processus aux plans institutionnel, financier, humain et matériel sont dans l'ensemble mitigés.

Les collectivités territoriales exercent les compétences transférées avec plus ou moins de bonheur. Elles ont contribué largement à un accroissement significatif de l'offre de services à la population à travers la réalisation d'infrastructures, principalement dans les secteurs sociaux (santé, éducation, eau). Toutefois, l'amélioration de la qualité de la gouvernance locale, en général, et de celle des investissements réalisés sous leur maîtrise d'ouvrage, en particulier, constituent des enjeux majeurs du transfert de compétences et de ressources.

- **Pour ne pas vider la décentralisation de son contenu**, l'Etat doit réaliser un transfert effectif des compétences et des ressources aux collectivités territoriales, de façon à conforter leur maîtrise d'ouvrage du développement régional. A cet effet :
 - le positionnement du pilotage à un niveau supra-ministériel devrait intégrer l'actualisation de l'Instruction n°08-0003/PM-RM du 21 novembre 2008 relative au transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux collectivités territoriales et la signature de contrats de performance avec les départements ministériels ;
 - l'option et le schéma de répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales et entre celles-ci gagneraient à être plus clairs ;

- les dispositifs et mécanismes prévus, à savoir la fiscalité locale réformée, les dotations budgétaires accrues, demeurent pertinents pour assurer la prévisibilité, la transparence et l'efficacité des transferts financiers aux collectivités territoriales ;
 - les efforts à faire en matière de transfert des ressources matérielles concernent à la fois la dévolution des infrastructures et équipements liés aux compétences transférées et la mise au point d'une procédure de constitution du domaine public immobilier des collectivités territoriales ;
 - le transfert des ressources humaines (fonctionnaires, contractuels) liées aux compétences transférées nécessite, à la fois, de donner des garanties statutaires à celles qui migrent vers les collectivités territoriales et de rendre la fonction publique territoriale attractive à travers l'institution de mesures incitatives et, surtout, la régularité des salaires et accessoires des fonctionnaires des collectivités territoriales.
- **Pour donner davantage de visibilité à la décentralisation**, les collectivités territoriales doivent tirer le meilleur parti des compétences et des ressources et moyens qui leur sont transférés, de façon à garantir la continuité de la fourniture de services de qualité à la population. A ce titre, les efforts à faire concernent entre autres :
 - l'amélioration de la qualité des infrastructures et équipements pour garantir la fourniture de services utiles et durables ;
 - le renforcement des capacités des élus afin de leur permettre d'assumer au mieux leurs rôles et responsabilités dans la gestion des affaires locales ;
 - la mise en œuvre des dispositifs de contrôle interne et externe, y compris les sanctions des manquements, dans le respect de la libre administration des collectivités territoriales et conformément aux procédures prévues en la matière.

ANNEXES

ANNEXE 1 : récapitulatif des investissements des CT de 2001 à 2013

Désignation	Nombre	Subvention totale
Adduction d'eau	112	3 823 970 773
Aire de sport	24	341 450 704
Aménagement bas-fonds	182	2 535 536 727
Aménagement de pistes rurales	287	4 296 657 538
Autres équipements marchands	903	7 732 466 170
Banque de céréales	248	1 792 327 950
Bâtiment administratif	1 884	16 780 692 191
Bâtiment d'administration scolaire	220	1 095 125 916
Bibliothèque	16	125 464 999
Bloc de latrines	114	380 851 973
Cadre de vie	53	1 749 462 264
Cantine scolaire	4	20 564 877
Centre de santé	865	15 799 503 548
Clôture école	112	1 152 390 619
Clôture local de santé	222	2 211 594 218
Diguette anti-érosion	115	1 911 046 546
Dispensaire	65	655 377 511
Electrification rurale	480	2 488 331 727
Equipement école		9 256 866 366
Equipement Mairie		4 453 782 700
Etudes DER	97	534 753 141

Fixation de berge	4	133 304 500
Fixation des Dunes	76	787 476 300
Forage	240	6 641 665 460
Hydraulique Pastoral	61	516 247 327
Latrines scolaires	333	802 821 171
Logement personnel de santé	170	1 992 495 649
Logement scolaire	206	1 764 177 898
Lycée	14	1 662 095 385
Marchés ruraux	464	4 820 209 598
Maternité	293	2 818 830 147
Pharmacie	12	70 745 594
Puits à grand diamètre	571	4 508 152 877
Radio rurale	66	560 847 624
Reboisement d'espaces	63	622 458 504
Salle de spectacle	98	1 147 928 578
Salle Informatique	2	25 863 894
Salles de classes	8 520	56 946 555 313
Unité de transformation fruits	30	428 887 798
Total	17 226	165 388 982 075

ANNEXE 2 : panorama des compétences transférées

N°	COLLECTIVITES/ DOMAINES	COMMUNE
1	Education	<ul style="list-style-type: none"> • l'élaboration et la mise en œuvre du plan de développement en matière d'éducation ; • la détermination de modules spécifiques n'appartenant pas à la nomenclature nationale pour les Ecoles fondamentales premier cycle ; • l'élaboration de stratégie locale de scolarisation et en partie celle des filles dans les écoles fondamentales du Premier Cycle ; • l'élaboration de la carte scolaire pour les écoles fondamentales Premier Cycle ; • la construction, l'équipement l'entretien d'Ecoles fondamentales Premier Cycle ; • la gestion d'Ecoles Fondamentales Premier Cycle en créant un cadre participatif à cet effet ; • l'organisation et le fonctionnement des cantines scolaires ; • la construction et la gestion des centres d'alphabétisation(CA) et des centres d'éducation pour le développement (CED) ; • le suivi périodique des centres d'alphabétisation (CA) et des centres d'éducation pour le développement(CED) ; • l'organisation des centres féminins(CF) créé dans le cadre de l'alphabétisation autour des activités génératrices de revenu ; • l'élaboration de bilan annuel des centres d'alphabétisation et des centres d'éducation pour le développement (CED) ; • l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies d'éducation de la petite enfance ; • la gestion et le suivi des institutions préscolaires en créant un cadre participatif à cet effet ; • la création et l'ouverture d'établissements préscolaires ; • la production des statistiques scolaires concernant l'Ecole Fondamentale Premier Cycle ; • la gestion du personnel mis à disposition ; • l'organisation et la prise à charge des examens scolaires (entrée en 7^{ème} année) ; • la participation à la prise en charge des salaires des maitres des écoles communautaires.

CERCLE	REGION
<ul style="list-style-type: none"> • l'élaboration et la mise en œuvre du plan de développement en matière d'éducation ; • la détermination de modules spécifiques n'appartenant pas à la nomenclature nationale pour les écoles fondamentales second cycle ; • l'élaboration de stratégies locales de scolarisation, en généra des filles pour les écoles fondamentales second cycle ; • l'élaboration de la carte scolaire pour les écoles fondamentales second cycle ; • la construction, l'équipement et la gestion d'écoles fondamentales second cycle ; • la production des statistiques scolaire pour les écoles fondamentales second cycle ; • la production des statistiques scolaires concernant les écoles fondamentales second cycle ; • le recrutement et la gestion du personnel enseignant des écoles fondamentales second cycle ; • la gestion du personnel mis à sa disposition ; • l'organisation et la prise en charge des examens scolaires : Diplôme d'Etudes Fondamentales(DEF). 	<ul style="list-style-type: none"> • l'élaboration et la mise en œuvre du plan de développement en matière d'éducation ; • la détermination de certains modules n'appartenant pas à la nomenclature nationale pour les établissements d'enseignement secondaire ; • l'élaboration de stratégie régionale de scolarisation des filles pour les établissements d'enseignement secondaire ; • la construction, l'équipement et la gestion des établissements d'enseignement secondaire ; • la production des statistiques scolaires concernant les établissements d'enseignement secondaire ; • le recrutement et la gestion du personnel enseignant des établissements d'enseignement secondaire ; • la gestion du personnel mis à sa disposition ; • l'organisation et la prise en charge des examens scolaires (Baccalauréat-BT et CAP).

N°	COLLECTIVITES/ DOMAINES	COMMUNE
2	Santé	<ul style="list-style-type: none"> • l'élaboration et la mise en œuvre du plan communal de développement en matière de santé ; • la signature de la convention d'assistance mutuelle avec les Associations de Santé Communautaires(ASACO) ; • l'allocation de subventions pour le financement des activités de santé selon les critères définis annuellement ; • la mise en place de fonds de roulement (stock initial de médicaments essentielles) ; • la contribution pour la prise en charge du salaire de certains agents ; • la subvention financière aux travaux de construction et à l'équipement des CSCOM. • la lutte contre la vente illicite des médicaments ; • le suivi et le contrôle de la gestion des ASACO ; • la lutte contre les épidémies et catastrophes; • le suivi et le contrôle de la transmission effective des données d'information y compris les données financières aux médicaments-chefs des services de santé de cercle.
3	Hydraulique Rurale et Urbaine	<ul style="list-style-type: none"> • l'élaboration du plan de développement communal d'hydraulique rurale et urbaine d'intérêt communal ; • la réalisation et l'équipement des infrastructures ; • l'exploitation des infrastructures d'alimentation en eau potable ; • le contrôle et le suivi des structures agréées pour la gestion des infrastructures d'alimentation en eau potable ;

CERCLE	REGION
<ul style="list-style-type: none"> • l'élaboration et la mise en œuvre du plan de développement socio-sanitaire de Cercle (PDSC) ; • le recrutement du personnel ; • la construction/la réhabilitation et l'équipement des centres de Santé de Référence (CSRéf) ; • la mise en œuvre des politiques et stratégies nationales de prévention et de lutte contre les maladies ; • la lutte contre la vente illicite des médicaments ; • l'hygiène et la salubrité publique et celle des aliments ; • l'élaboration et la révision de la carte sanitaire de la commune ; • l'allocation de subvention aux Centre de Santé de Référence (CSRéf) et aux CSCOM ; • le contrôle du respect des engagements des ASACO de la commune ; • le suivi et le contrôle de la transmission effective des données d'information y compris les données financières des structures de santé de premier et second niveau Directeur Régional de la santé du District de Bamako. 	<ul style="list-style-type: none"> • l'élaboration et la mise en œuvre du plan de développement socio-sanitaire de la commune(PDSC) ; • la construction/la réhabilitation et l'équipement du Centre de Santé de Référence de la commune(CSCRef) et de CSCOM ; • le recrutement du personnel ; • la mise en œuvre des politiques et stratégies nationales de prévention et de lutte contre les maladies ; • la lutte contre la vente illicite des médicaments ; • l'hygiène et la salubrité publique et celle des aliments ; • l'élaboration et la révision de la carte sanitaire de la commune ; • l'allocation de subvention aux Centres de Santé de Référence(CSRéf) et aux CSCOM. • le contrôle du respect des engagements des ASOCO de la commune ; • le suivi et le contrôle de la transmission effective des données d'information y compris les données financières des structures de santé de premier et second niveau au directeur Régional de la santé du District de Bamako.
<ul style="list-style-type: none"> • l'élaboration du plan de développement de cercle en matière d'hydraulique rurale et urbaine d'intérêt de cercle ; • la réalisation et l'équipement des infrastructures 	

N°	COLLECTIVITES/ DOMAINES	COMMUNE
4	<p>Développement Social, Protection Sociale et d'Economie Solidaire</p>	<ul style="list-style-type: none"> • l'élaboration et la mise en œuvre des programmes communaux de protection sociale, d'économie solidaire et de promotion des populations notamment en matière de mutuelles, de sociétés coopératives, d'aide sociale, de secours, de mobilisation sociale, de réadaptation à base communautaire (RBC) et de lutte contre la mendicité ; • l'élaboration et la mise en œuvre des plans et projets communaux, de prise en charge des groupes vulnérables notamment des personnes âgées, des personnes handicapées, des femmes seules chargées de famille sans ressource, des enfants en situation difficile, des personnes victimes de catastrophes naturelles, des personnes déplacées ou rapatriées en situation difficile ; • la constitution d'une banque de données dans le domaine du développement social, de la protection sociale et de l'économie solidaire ; • la transmission trimestrielle des données collectées au Service Local de Développement Social et de l'Economie Solidaire ; • la réception, la vérification et la transmission des dossiers de création des sociétés coopératives et mutuelles après avis du Maire au Service Local de Développement Social et de l'Economie Solidaire ; • la promotion du partenariat entre tous les intervenants dans le domaine de la solidarité et de la protection sociale ; • la réalisation d'études et de recherches dans le domaine du développement social, de la protection sociale et de l'économie solidaire.

CERCLE	REGION
<ul style="list-style-type: none"> • l'élaboration et la mise en œuvre des projets et programmes locaux de protection sociale et de promotion des populations ; • l'élaboration et la mise en œuvre des programmes de mobilisation sociale; • la promotion du partenariat entre tous les intervenants dans le domaine de la solidarité, de la protection sociale et de l'économie solidaire; • la réalisation d'études et de recherches dans le domaine du développement social, de la protection sociale et de l'économie solidaire; • la constitution d'une banque de données dans le domaine de développement social, de la protection sociale et de l'économie solidaire. 	<ul style="list-style-type: none"> • l'élaboration et la mise en œuvre des programmes communaux de protection sociale, d'économie solidaire et de promotion des populations notamment en matière de mutuelles, de sociétés coopératives, (raïlle sociale, lie secours, de mobilisation sociale, de réadaptation à base communautaire (RBC) et de lutte contre la mendicité ; • l'élaboration et la mise en œuvre des plans projets communaux, de prise en charge des groupes vulnérables notamment des personnes âgées, des personnes ; • handicapés, des femmes seules Chargées de famille sans ressource, des enfants situation difficile, des personnes victimes de catastrophes naturelles, des personnes déplacées ou rapatriées en situation difficile ; • la constitution d'une banque de données dans le domaine du développement social, de la protection sociale et de l'économie solidaire ; • la transmission trimestrielle des données collectées au service local du Développement Social et de l'Economie Solidaire ; • la réception, la vérification et la transmission des dossiers de création des sociétés coopératives et mutuelles, après avis du Maire, au service local de Développement Social et de l'Economie Solidaire ; • la promotion du partenariat entre tous les intervenants dans le domaine de la solidarité et de la protection sociale ; • la réalisation d'études et de recherches dans le domaine du développement social, de la protection sociale et de l'économie solidaire. • Pour la région : <ul style="list-style-type: none"> - l'élaboration et la mise en œuvre des projets et programmes régionaux de protection sociale et de promotion des populations ; - la réalisation d'études et de recherches dans le domaine du développement social, de la protection sociale et de l'économie solidaire ; - la constitution d'une banque de données dans le domaine du développement social, de la protection sociale et de l'économie solidaire ; - la promotion du partenariat entre tous les intervenants dans le domaine de la solidarité et de la protection sociale.

N°	COLLECTIVITES/ DOMAINES	COMMUNE
5	Commerce et industrie	<ul style="list-style-type: none"> • l'élaboration et la mise en œuvre des plans et programmes communaux relatifs à la l'aménagement et à la gestion des marchés et foires : • la constitution de bases de données dans le domaine du commerce, • l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies de promotion des produits locaux; • la promotion du partenariat entre tous les intervenants dans le domaine du commerce, l'organisation de manifestations commerciales des produits locaux; • le contrôle de la conformité instruments de mesures et la qualité des produits consommables exposés à la base
6	Environnement et nuisance	<p>A ce titre, elle exerce les compétences énumérées ci- après :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'élaboration et la mise en œuvre des outils de planification relatifs à l'assainissement et à la lutte contre les pollutions et les nuisances; • l'élaboration et l'application des textes communaux en matière d'assainissement (arrêtés, décisions et circulaires) et de lutte contre les pollutions et nuisances : l'application des lois et règlements en matière d'assainissement et de lutte contre les pollutions et nuisances; • la mise en œuvre des politiques et stratégies nationales en matière d'assainissement : la mise en place d'un service communal d'assainissement (recrutement, prise en charge et gestion du personnel) ; • l'organisation et le renforcement des capacités des acteurs intervenant dans l'assainissement; • l'éducation et la communication en matière d'assainissement; • la création et la dynamisation du cadre de concertation en matière d'assainissement en vue d'assurer la coordination des interventions ; • l'organisation et la maîtrise d'ouvrage des filières de déchets; • la participation à la coordination sous-sectorielle au niveau cercle concernant l'assainissement;

CERCLE	REGION
<ul style="list-style-type: none"> • l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies de promotion des filières porteuses locales ; • l'élaboration et la mise en œuvre des plans et programmes développement des produits locaux , • la promotion du partenariat entre tous les intervenants le domaine du commerce le contrôle de la conformité des instruments de mesures et la qualité des produits consommables exposés à la base 	<ul style="list-style-type: none"> • la réalisation d'études pour le développement du commerce à l'échelle régionale : <ul style="list-style-type: none"> - la constitution de bases de dans le domaine du commerce l'élaboration et la mise en œuvre des plans et programmes régionaux en matière de commerce - la promotion du partenariat entre tous les intervenants dans le domaine du commerce, - la réalisation d'infrastructures structurantes pour la promotion du commerce ; - l'organisation de semaines commerciales des produits des régionales.
<ul style="list-style-type: none"> • l'élaboration et la mise en œuvre de la composante lutte contre les pollutions et nuisances du programme de développement de cercle ; • La recherche de financement pour la mise en œuvre des actions en matière de lutte contre les pollutions et nuisances ; • l'organisation et le renforcement des capacités des acteurs intervenant dans la lutte contre les pollutions et nuisances ; • l'éducation et la communication en matière de lutte contre les pollutions de nuisances : <ul style="list-style-type: none"> - l'application de la réglementation CI des normes en matière de construction d'utilisation et d'entretien des ouvrages de gestion des eaux pluviales en vue de lutter contre les pollutions et nuisances ; - la réalisation de centres d'enfouissement techniques en vue de lutter contre les pollutions et nuisances ; • le suivi-évaluation des actions de lutte contre les pollutions et nuisances : <ul style="list-style-type: none"> - l'organisation de la valorisation des déchets au niveau des centres d'enfouissement techniques ; - la participation à la coordination sous-sectorielle au niveau région concernant la lutte contre les pollutions et nuisances ; - l'organisation de la gestion des boues de vidange ; - le suivi de la gestion des déchets spéciaux. 	<ul style="list-style-type: none"> • l'élaboration de la composante de lutte contre les pollutions et nuisances du plan de développement de la région ; • l'organisation et le renforcement des capacités des acteurs régionaux en matière de lutte contre les pollutions et nuisances ; • le suivi de la gestion des déchets spéciaux ; • la participation à la coordination sous-sectorielle au niveau national concernant la lutte contre les pollutions et nuisances ; • la recherche de financement.

N°	COLLECTIVITES/ DOMAINES	COMMUNE
		<ul style="list-style-type: none"> • la réalisation d'ouvrages d'assainissement autonome dans les lieux publics : <ul style="list-style-type: none"> - la réalisation d'ouvrages d'assainissement collectif (aménagement de station de traitement de boues de vidange, construction et réhabilitation des égouts et de réseaux de mini-égouts, dépôts de transit, décharges, etc.) ; - la promotion de la valorisation des déchets ; - la création et la sécurisation des espaces pour les dépôts de transit des déchets solides ; - la réalisation et l'équipement des dépôts de transit répondant aux normes ; - l'identification des zones à risques et la préparation des plans d'investissement prioritaires en matière de gestion des eaux pluviales ; - la réalisation, l'entretien et la maintenance des ouvrages et équipements de gestion des eaux pluviales ; - la recherche de financement pour la mise en œuvre des actions ; - le suivi de la gestion des déchets spéciaux.
7	Artisanat	<ul style="list-style-type: none"> • appui aux artisans et aux entreprises artisanales ; • contribution à la tenue du répertoire des métiers artisanaux • élaboration et mise en œuvre d'un plan de développement communal en matière d'Artisanat ; • organisation des activités de promotion de l'Artisanat ; • construction, équipement et gestion des infrastructures de soutien à la croissance, entre autres des centres artisanaux, des centres de ressources et des centres de formation professionnelle ; • appui à la création des Activités génératrices de Revenus (AGR) des artisans ; • contribution au renforcement des capacités des artisans ; • facilitation de l'accès des artisans aux marchés publics ; • contribution à la collecte et à la diffusion des données statistiques.

CERCLE	REGION
<ul style="list-style-type: none"> • appui aux artisans et aux entreprises artisanales ; • organisation des activités de promotion de l'artisanat ; • contribution à la tenue du répertoire des métiers artisanaux ; • élaboration et mise en œuvre d'un plan de développement local en matière d'Artisanat ; • facilitation de la collaboration entre les acteurs du secteur de l'artisanat et entre les artisans et les autres acteurs de développement ; • construction, équipement et gestion des infrastructures de soutien à la croissance, entre autres des maisons des artisans, des centres de ressources et des centres de formation professionnelle ; • appui à la création des Activités génératrices de Revenus CAGR) des artisans ; • contribution au renforcement des capacités des artisans : <ul style="list-style-type: none"> - facilitation de l'accès des artisans aux marchés publics ; - contribution à la collecte et à la diffusion des données statistiques. 	<ul style="list-style-type: none"> • appui aux artisans et aux entreprises artisanales ; • organisation des activités de promotion de l'artisanat ; • élaboration et mise en œuvre d'un plan de développement régional en matière d'Artisanat ; • contribution à la tenue du répertoire des métiers artisanaux ; • facilitation de la collaboration entre les acteurs du secteur de l'artisanat ; • facilitation du partenariat entre les acteurs du secteur de l'artisanat et les autres acteurs de développement ; • facilitation de l'accès des artisans aux crédits et appuyer la recherche de financement ; • construction, équipement et gestion des infrastructures de soutien à la croissance, entre autres des villages artisanaux, des centres de ressources et des centres de formation professionnelle ; • appui à la création des Activités génératrices de Revenus (AGR) des artisans ; • contribution au renforcement des capacités des artisans ; • contribution à la collecte et à la diffusion des données statistiques.

N°	COLLECTIVITES/ DOMAINES	COMMUNE
8	Tourisme	<ul style="list-style-type: none"> • définition, élaboration et mise en œuvre des projets et programmes de développement touristiques ; • élaboration d'un plan de développement touristique communal assorti d'un plan d'actions ; • coordination des initiatives de développement et de promotion touristiques communales; soutien aux actions de promotion touristique ; • conservation et préservation des sites et monuments d'intérêt touristique ; développement et coordination du partenariat public-privé ; • incitation à la création d'organisations faitières communales des professionnels du secteur ; • création des syndicats d'initiatives ; • contribution à la formation et au perfectionnement des acteurs et intervenants du Secteur du Tourisme ; • contribution à la collecte et à la diffusion des données statistiques.

CERCLE	REGION
<ul style="list-style-type: none"> • définition, élaboration et mise en œuvre des projets et programmes de développement touristiques au niveau local ; • élaboration du schéma d'aménagement touristique assorti d'un plan d'actions ; coordination des initiatives de développement et de promotion touristiques ; soutien aux actions de promotion touristique ; • conservation et préservation des sites et monuments d'intérêt touristique ; développement et coordination du partenariat public-privé ; • incitation à la création d'organisations faitières locales des professionnels du secteur; contribution à la formation et au perfectionnement des acteurs et intervenants du secteur du tourisme ; • contribution à la collecte et à la diffusion des données statistiques au niveau local. 	<ul style="list-style-type: none"> • définition, élaboration et mise en œuvre des projets et programmes de développement touristiques ; • élaboration du schéma directeur développement touristiques assorti d'un plan d'action ; • coordination des initiatives de développement et de promotion touristiques ; • soutien aux actions de promotion touristique ; • conservation et préservation des sites et monuments d'intérêt touristique ; • développement et coordination du partenariat public-privé ; • incitation à la création d'organisations faitières des professionnels du secteur du tourisme ; • contribution à la formation et au perfectionnement des acteurs et intervenants du secteur du tourisme ; • contribution à la collecte et à la diffusion des données statistiques.

ANNEXE 3 : panorama des ressources fiscales des collectivités territoriales

RESSOURCES FISCALES PAR CATEGORIE DE COLLECTIVITE		
Communes	Cercles	Régions
<p>A-Impôts et taxes dont le produit est affecté au budget de la commune :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 100% du montant de l'impôt sur les traitements et salaires des personnes payées sur le budget de la commune et de ses établissements publics communaux ; • 60% du montant de la taxe foncière ; • 60% du montant de la contribution des patentes et licences ; • 100% du montant de la taxe de voirie ; • 80% du montant de la taxe de Développement Régional et local ; • 80% du montant de la taxe sur le bétail ; • 80% du montant de la taxe sur les armes à feu ; • 60% du montant de la taxe sur les cycles à moteur ; <ul style="list-style-type: none"> - De cylindrée de 50 cm³ et au-dessous : 3000CFA par an ; - De cylindrée de 51 cm³ à 125 cm³ : 6000francs CFA par an ; - De cylindrée au-dessus de 125cm³ : 12000francs CFA par an ; • 100% du montant de la taxe sur les bicyclettes : 1000 francs par an ; 	<p>B-Impôts et Taxes dont le produit est affecté au budget du Cercle :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 100% du montant de l'impôt sur les traitements de salaires des personnes payées sur le budget du cercle ; • 100% du montant de l'impôt sur les traitements et salaires des personnes payées sur le budget des établissements publics de Cercle ; • 25% du montant de la taxe foncière ; • 25% du montant de la contribution des patentes et licences ; • 15% du montant de la taxe de Développement Régional et Local ; • 15% du montant de la taxe sur le bétail ; • 15% du montant de la taxe sur les armes à feu ; • 25% du montant de la taxe sur les cycles à moteur ; <ul style="list-style-type: none"> - de cylindrée de 50 cm³ et au-dessous : 3 000 francs CFA par an ; - de cylindrées de 51 cm³ à 125 cm³ : 6 000 franc CFA par an ; - de cylindrées au-dessus de 125 cm³ : 12 000 franc CFA par an. 	<p>C-Impôts et taxes dont le produit est affecté au budget de la région :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 100% du montant de l'impôt sur les traitements de salaires des personnes payées sur le budget de la Région ; • 100% du montant de l'impôt sur les traitements et salaires des personnes payées sur le budget des établissements publics de Région ; • 15% du montant de la taxe foncière ; • 15% du montant de la contribution des patentes et licences ; • 5% du montant de la taxe du Développement Régional et Local ; • 5% du montant de la taxe sur le bétail ; • 5% du montant de la taxe sur les armes à feu ; • 15% du montant de la taxe sur les cycles à moteur ; <ul style="list-style-type: none"> - de cylindrée de 50 cm³ et au-dessous : 3 000 francs CFA par an ; - de cylindrée de 51 cm³ à 125 cm³ : 6 000 francs CFA par an ; - de cylindrée au-dessus de 125 cm³ : 12 000 francs CFA par an.

Communes du District de Bamako	District de Bamako
<p>D -Impôts et taxes dont le produit est affecté aux budgets des Communes du District de Bamako</p> <ul style="list-style-type: none"> • 40% du montant des contributions des patentes et licences. Les modalités de répartition de ce montant sont fixées chaque année par délibération du Conseil du District ; • 80% du montant de la Taxe de Développement Régional et Local ; • 100% du montant de l'impôt sur les traitements et salaires des personnes payées sur le budget de la Commune et de ses démembrements ; • 100% du montant de la taxe sur les armes à feu. • 100% du montant de la taxe sur les autorisations de spectacles et divertissements occasionnels: maximum de 10% des recettes brutes ; • 100% de la taxe sur les appareils de jeux installés dans les lieux publics : <ul style="list-style-type: none"> - appareils automatiques : maximum de 15.000 Francs par an et par appareil ; - autres appareils : maximum de 6.000 Francs par an et par appareil. • 100% de la taxe sur les établissements de nuit, dancings, discothèques et restaurants avec orchestre: maximum de 100.000 Francs par an. • 100% de la taxe sur les débits de boisson et gargotes : <ul style="list-style-type: none"> - boissons alcooliques ou fermentées : maximum de 75.000 Francs par an ; - boissons autres qu'alcooliques ou fermentées et gargotes: maximum de 30.000 Francs par an ; 	<p>E-Impôts et taxes dont le produit est affecté au budget du District de Bamako</p> <ul style="list-style-type: none"> • 60% du montant des contributions des patentes et licences ; • 20% du montant de la taxe de développement régional et local : 3.000 francs par contribuable • 100% du montant de l'impôt sur les traitements et salaires des personnes payées sur le budget du District et de ses démembrements ; • 100% du montant de la taxe sur les cycles à moteur : <ul style="list-style-type: none"> - de cylindrée de 50 cm³ et au-dessous : 3.000 Francs par an ; - de cylindrée de 51 cm³ à 125 cm³: 6.000 Francs par an ; - de cylindrée au-dessus de 125 cm³ : 12.000 Francs par an. • 100% du montant de la taxe sur les bicyclettes : 1.500 Francs par an ; • 100% du montant de la taxe de sortie sur les véhicules de transport public de personnes ou de marchandises, sortant du territoire du District lorsqu'ils ont été chargés dans le District : maximum de 1000 Francs par sortie et par véhicule ; • 100% du montant de la taxe sur les embarcations : <ul style="list-style-type: none"> - sans moteur : maximum de 5.000 Francs par embarcation et par an ; - avec moteur : <ul style="list-style-type: none"> ◦ un (1) moteur hors-bord : maximum de 10.000 Francs par embarcation et par an; ◦ deux (2) moteurs hors-bord ou plus : maximum de 20.000 Francs par embarcation et par an ; ◦ un (1) moteur fixe ou plus: maximum de 40.000 Francs par embarcation et par an.

RESSOURCES FISCALES PAR CATEGORIE DE COLLECTIVITE

Communes	Cercles	Régions
<ul style="list-style-type: none"> • 80% du montant des droits et taxes perçus à l'occasion de l'attribution de titre d'autorisation d'exploitation artisanale de l'or et d'autres substances minérales ou d'ouverture de carrière artisanales prévues par le Code minier ; • 100% du montant de la taxe sur les embarcations ; • 100% du montant de la taxe de sortie sur les véhicules des transports public de personnes ou marchandises sortant du territoire de la Commune lorsqu'ils ont été chargés dans la commune ; • 100% du montant de la taxe sur les autorisations de construire ; • 100% du montant de la taxe sur les appareils de jeux installés dans les lieux publics ; • 100% du montant de la taxe sur les charrettes ; • 100% du montant de la taxe sur les moulins ; • 100% du montant de la taxe sur les établissements de nuit, dancing, discothèques, et restaurants avec orchestre ; 	<ul style="list-style-type: none"> • 15% du montant des droits et taxes perçus à l'occasion de l'attribution de titre d'autorisation d'exploitation artisanales de l'or et d'autres substances minérales ou d'ouverture de carrières artisanales prévue par le Code minier ; • 25% du montant de la taxe perçue sur le bois à l'occasion de l'exploitation du domaine forestier de l'Etat • Redevances instituées par le Cercle en rémunération de prestations de services rendus. 	<ul style="list-style-type: none"> • 5% du montant des droits et taxes perçus à l'occasion de l'attribution de titre d'autorisation d'exploitation artisanale de l'or et d'autres substances minérales ou d'ouverture de carrières artisanales prévues par le Code minier ; • 25% du montant de la taxe perçue sur le bois à l'occasion de l'exploitation du domaine forestier de l'Etat ; • Redevances instituées par la Région en rémunération de prestations de services rendus.

Communes du District de Bamako	District de Bamako
<ul style="list-style-type: none"> • 100% de la taxe sur la publicité dans les lieux publics : <ul style="list-style-type: none"> - par affichage: maximum de 500 Francs par affiche et par mois - par banderole: maximum de 1000 Francs par banderole et par semaine ; - par panneaux publicitaires et enseigne lumineuse: maximum de 5.000 Francs par mètre carré ou fraction de mètre carré par an ; - par projection ou annonce dans les salles de spectacle et lieux publics : maximum de 500 Francs par journée ou 2.000 Francs par semaine ; - par haut-parleur donnant sur la voie publique : <ul style="list-style-type: none"> ◦ haut- parleur fixe : maximum de 500 Francs par jour et par haut- parleur ; ◦ haut-parleur mobile : maximum de 1.000 Francs par jour et par haut-parleur. • 100% de la taxe sur l'autorisation de construire : <ul style="list-style-type: none"> - Constructions en matériaux non durables : <ul style="list-style-type: none"> ◦ habitation : maximum de 7.500 Francs ; ◦ local destiné à une activité professionnelle : maximum de 10.000 Francs - Construction en matériaux durables : <ul style="list-style-type: none"> ◦ habitation : maximum de 10.000 Francs ; ◦ local destiné à une activité professionnelle : maximum de 50.000 Francs • 100% de la taxe sur les moulins : maximum de 3.000 francs par mois. • 100% de la taxe sur les carrières et l'extraction de sable : une taxe additionnelle de 15% maximum de la taxe d'extraction et de ramassage de matériaux proportionnelle au volume, prévue à l'article 95 de l'ordonnance N°91-065/P- CTSP du 19 septembre 1991 portant code minier. 	<ul style="list-style-type: none"> • 100% de la taxe sur les charrettes à bras : maximum de 2.000 Francs par an; • 100% de la taxe de voirie : 5% de la patente ou de 3.000 Francs par an et par famille à l'intérieur d'une concession.

ANNEXE 4 : références documentaires

Ouvrages généraux :

- BLANC (Jacques), Remond (Bruno) : les collectivités territoriales, Presse de Sciences Po, Dalloz, Paris, 1995 ;
- BERNOT (Jacques) : la répartition des compétences, LGDJ, Paris, 1997 ;
- GUILY (Eric) : il y a 30 ans, l'Acte I de la décentralisation ou l'histoire d'une révolution tranquille, Berger-Levrault, Paris, février 2012
- Mission de Décentralisation et des Réformes Institutionnelles (MDRI) : Stratégie des transferts de compétences- Programme de décentralisation, novembre 1997 ;
- Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales (MATCL) : Etude diagnostique pour l'élaboration d'un Schéma National Opérationnel de Transfert des Compétences et des Ressources de l'Etat aux collectivités territoriales- Rapport d'étude ; CADIS, mars 2003 ;
- MATCL : Rapport de synthèse de l'Atelier National sur le Transfert des Compétences et de Ressources de l'Etat aux Collectivités territoriales- Rapport ; MATCL/SG, octobre 2004 ;
- MATCL, Direction Nationale des Collectivités Territoriales (DNCT) : Schéma opérationnel des transferts de compétences, octobre 2004 ;
- MATCL/DNCT : Note relative au transfert de ressources de l'Etat aux Collectivités territoriales pour la prise en charge des compétences transférées, juin 2006 ;
- Benjamin Meunier : Les règles relatives aux transferts de compétences entre collectivités publiques. Law. Université d'Auvergne - Clermont-Ferrand I, 2006 ;
- MAGUIRAGA (Alou) : Rapport d'évaluation des transferts automatiques de l'Etat aux Collectivités territoriales, DNCT, 2006 ;
- DNCT, Communication à l'atelier d'échanges sur le transfert de compétences au Mali, organisé par le réseau « Réussir la Décentralisation », 18-19 juillet 2007 ;
- Primature : Instruction n° 008-003 PM/RM du 21 novembre 2008 relative à la mise en œuvre des transferts des ressources et des compétences de l'Etat aux collectivités territoriales, MATCL, novembre 2008 ;
- MATCL/DNCT, Lois et Décrets de la Décentralisation, 6^{ème} édition, 2009 ;
- Primature, Secrétariat Général du Gouvernement, République du Sénégal, le Recueil des textes de la décentralisation
- DEME (Abdrahamane), Etude prospective sur les effets et impacts de l'effectivité des transferts de compétences et de ressources de l'Etat aux Collectivités territoriales en matière de GRN, Rapport d'étude, novembre 2009 ;

- Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire, République du Bénin, Recueil des Lois sur la Décentralisation et leurs Décrets d'application, décembre 2010 ;
- Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation, Burkina FASO, Recueil de textes régissant les collectivités territoriales, juin 2011 ;
- Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire MATDAT & LUX DEV, Recueil de textes de l'administration du territoire et de la décentralisation, Décembre 2012 ;
- SEMEGA (Djibril), Etude relative à l'identification des ressources à transférer aux Collectivités territoriales en concertation avec les parties prenantes, Rapport final, DGCT, août 2013
- Ministère de l'Administration Territoriale (MAT), Communication sur le renforcement des transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales, Thème n°6, Etats Généraux de la Décentralisation, octobre 2013 ;
- MAT/Cabinet du Ministre Délégué chargé de la Décentralisation, DGCT, Stratégie de mise en œuvre des recommandations des Etats Généraux de la Décentralisation, Bamako, mars 2014 ;
- Ministère de la Décentralisation et de la Ville (MDV), Communication de la DGCT lors de la Revue Développement Institutionnel et Décentralisation, Juillet 2014
- Cellule d'Appui à la Décentralisation-Déconcentration/Ministère de l'Education Nationale (CADD/MEN), Communication sur la décentralisation/déconcentration du secteur de l'Education, juin 2015 ;
- MATD/DGCT, Rapport annuel 2014 sur la mise en œuvre de l'Instruction N°08-0003/PM-RM du 21 novembre 2008 relative au transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux Collectivités territoriales, avril 2015 ;
- Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation (MATD), DGCT, Rapport sur la mise en œuvre de la Fonction Publique des Collectivités territoriales : acquis, difficultés et contraintes, propositions de solutions, mai 2015
- Benoit Taiclet, Marie Laure Berbach, Moussé Sow, Rapport Réussir la décentralisation financière au Mali, Fonds Monétaire International, Département des Finances Publiques, Février 2015.

Rapports d'études, Thèses, Communications & notes administratives :

- Mission de Décentralisation et des Réformes Institutionnelles (MDRI) : Stratégie des transferts de compétences- Programme de décentralisation, novembre 1997 ;
- Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités locales (MATCL) : Etude diagnostique pour l'élaboration d'un Schéma National Opérationnel de Transfert des Compétences et des Ressources de l'Etat aux Collectivités territoriales- Rapport d'étude ; CADIS, mars 2003 ;

- MATCL : Rapport de synthèse de l'Atelier National sur le Transfert des Compétences et de Ressources de l'Etat aux Collectivités territoriales- Rapport ; MATCL/SG, octobre 2004 ;
- MATCL, Direction Nationale des Collectivités Territoriales (DNCT) : Schéma opérationnel des transferts de compétences, octobre 2004 ;
- MATCL/DNCT : Note relative au transfert de ressources de l'Etat aux Collectivités territoriales pour la prise en charge des compétences transférées, juin 2006 ;
- Benjamin Meunier : Les règles relatives aux transferts de compétences entre collectivités publiques. Law. Université d'Auvergne - Clermont-Ferrand I, 2006.
- MAGUIRAGA (Alou) : Rapport d'évaluation des transferts automatiques de l'Etat aux Collectivités territoriales, DNCT, 2006 ;
- DOUMBIA (Soumana) : proposition de canevas général des plans triennaux de transfert des compétences et une méthodologie commune à l'intention des départements ministériels, Document final, MATCL/DNCT, décembre 2007 ;
- DNCT, Communication à l'atelier d'échanges sur le transfert de compétences au Mali, organisé par le réseau « Réussir la Décentralisation », 18-19 juillet 2007 ;
- DEME (Abdrahamane), Etude prospective sur les effets et impacts de l'effectivité des transferts de compétences et de ressources de l'Etat aux Collectivités territoriales en matière de GRN, Rapport d'étude, novembre 2009 ;
- SEMEGA (Djibril), Etude relative à l'identification des ressources à transférer aux Collectivités territoriales en concertation avec les parties prenantes, Rapport final, DGCT, août 2013 ;
- Ministère de l'Administration Territoriale (MAT), Communication sur le renforcement des transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales, Thème n°6, Etats Généraux de la Décentralisation, octobre 2013 ;
- MAT/Cabinet du Ministre Délégué chargé de la Décentralisation, DGCT, Stratégie de mise en œuvre des recommandations des Etats Généraux de la Décentralisation, Bamako, mars 2014 ;
- Ministère de la Décentralisation et de la Ville (MDV), Communication de la DGCT lors de la Revue Développement Institutionnel et Décentralisation, Juillet 2014 ;
- MATD/DGCT, Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation 2015-2024, version provisoire, mai 2015 ;
- Cellule d'Appui à la Décentralisation-Déconcentration/Ministère de l'Education Nationale (CADD/MEN), Communication sur la décentralisation/déconcentration du secteur de l'Education, juin 2015 ;
- MATD/DGCT, Rapport annuel 2014 sur la mise en œuvre de l'Instruction N°08-0003/PM-RM du 21 novembre 2008 relative au transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux Collectivités territoriales, avril 2015 ;

- Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation (MATD), DGCT, Rapport sur la mise en œuvre de la Fonction Publique des Collectivités territoriales : acquis, difficultés et contraintes, propositions de solutions, mai 2015 ;
- Benoit Taiclet, Marie Laure Berbach, Moussé Sow, Rapport Réussir la décentralisation financière au Mali, Fonds Monétaire International, Département des Finances Publiques, Février 2015.

Textes législatifs et réglementaires :

- Lois et Décrets de la Décentralisation, MATCL/DNCT, 6ème édition, 2009 ;
- Recueil des textes de la décentralisation, Primature, Secrétariat Général du Gouvernement, République du Sénégal ;
- Loi n° 2003-208 du 07 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'Etat aux Collectivités territoriales, République de Côte d'Ivoire, juillet 2003 ;
- Recueil des Lois sur la Décentralisation et leurs Décrets d'application, Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire, République du Bénin, décembre 2010 ;
- Recueil de textes régissant les collectivités territoriales, Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation, Burkina FASO, juin 2011 ;
- Recueil de textes de l'administration du territoire et de la décentralisation, Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire (MATDAT)/LUX DEV, Décembre 2012 ;
- Loi n°2011-049 du 28 juillet 2011 portant principes fondamentaux de la création, de l'organisation, de la gestion et du contrôle des services des Collectivités territoriales ;
- Loi n°2012-006 du 23 janvier 2012 portant principes fondamentaux de l'organisation administrative du territoire ;
- Loi n° 2014 -052 du 14 Octobre 2014 portant modification de la loi N°2012-007 du 7 février 2012 portant Code des Collectivités territoriales ;
- Loi n°2014 -053 du 14 Octobre 2014 portant modification de la loi 96-025 du 21 février 1996 portant statut particulier du District de Bamako ;
- Décret n°00-269/PM-RM du 08 juin 2000 portant création du Comité National d'Orientation des appuis techniques aux Collectivités territoriales ;
- Décret n°01-040/P-RM du 02 février 2001, modifié par le décret n°2013-341 du 18 avril 2013, déterminant les formes et les conditions d'attribution des terrains du domaine privé immobilier de l'Etat ;
- Décret n°02-111/P-RM du 06 mars 2002 déterminant les formes et les conditions de gestion des terrains des domaines publics immobiliers de l'Etat et des Collectivités territoriales ;

- Décret n°02-112/P-RM du 06 mars 2002 déterminant les formes et conditions d'attribution des terrains du domaine privé immobilier des Collectivités territoriales ;
- Décret n°02-313/P-RM du 04 juin 2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux Collectivités territoriales en matière d'éducation ;
- Décret n°02-314/P-RM du 04 juin 2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux Collectivités territoriales en matière de santé ;
- Décret n°02-315/P-RM du 04 juin 2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux Collectivités territoriales en matière d'hydraulique rurale et urbaine ;
- Décret n°05-089/PM-RM du 04 Mars 2005 portant création de la Commission interministérielle de pilotage des transferts de compétences et de ressources de l'Etat aux Collectivités territoriales ;
- Décret n°2012-082/P-RM du 8 février 2012 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux Collectivités territoriales en matière de développement social, de protection sociale et d'économie solidaire;
- Décret n°2014-0572/P-RM du 22 juillet 2014 fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux Collectivités territoriales dans le domaine de l'Assainissement et de la lutte contre les Pollutions et Nuisances ;
- Décret n°2014-0791/ P-RM du 14 octobre 2014, fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales dans le domaine du commerce
- Décret n°2015- 0352/P-RM du 8 mai 2015 fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales dans le domaine de l'artisanat ;
- Décret n°2015- 0353/P-RM du 8 mai 2015 fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales dans le domaine du tourisme.

Instructions & Lettres :

- Instruction interministérielle n°06-001 du 14 avril 2006 relative aux conditions d'immatriculation, de lotissement et d'attribution des terrains ;
- Instruction n° 008-003 PM/RM du 21 novembre 2008 relative à la mise en œuvre des transferts des ressources et des compétences de l'Etat aux collectivités territoriales, Primature, MATCL, novembre 2008.

SIGLES ET ABREVIATIONS

AGR : Activités Génératrices de Revenu

AN : Assemblée Nationale

ANICT : Agence Nationale d'Investissement des Collectivités territoriales

ACCM : Association des Collectivités Cercles du Mali

AMM : Association des Municipalités du Mali

ARM : Association des Régions du Mali

ASACO : Association de Santé Communautaire

AUEP : Association d'Usagers de l'Eau Potable

CADD : Cellule d'Appui à la Déconcentration / Décentralisation

CFA : Communauté Financière Africaine

CDI : Commissariat au Développement Institutionnel

CCC : Centre de Conseil Communal

CCN : Cellule de Coordination Nationale

CCOCSAD : Comité Communal d'Orientation, de Coordination et de Suivi des Actions de Développement

CLOCSAD : Comité Local d'Orientation, de Coordination et de Suivi des Actions de Développement

CNO : Comité National d'Orientation des appuis techniques aux collectivités territoriales

CROCSAD : Comité Régional d'Orientation, de Coordination et de Suivi des Actions de Développement

CSRéf : Centre de Santé de Référence

CSCOM : Centre de Santé Communautaire

CT : Collectivité territoriales

DCPND : Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation

DFM : Direction des Finances et du Matériel
DGB : Direction Générale du Budget
DGCT : Direction Générale des Collectivités territoriales
DGI : Direction Générale des Impôts
DNCT : Direction Nationale des Collectivités territoriales
DNTCP : Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DRH : Direction des Ressources Humaines
FMI : Fonds Monétaire International
FNACT : Fonds National d'Appui aux Collectivités territoriales
FICT : Fonds d'Investissement des Collectivités territoriales
GIE : Groupements d'Intérêt Economique
GTDI : Groupe Thématique Décentralisation et Développement Institutionnel
HCC : Haut Conseil des Collectivités
MATCL : Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités territoriales
MATDAT : Ministère de l'Administration du Territoriale de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire
MDRI : Mission de Décentralisation et des Réformes Institutionnelles
MLAFU : Ministère du Logement, des Affaires Foncières et de l'Urbanisme
ONG : Organisation Non Gouvernementale
PTF : Partenaire Technique et Financier
PIB : Produit Intérieur Brut
PASAOP : Projet d'Appui aux Services Agricoles et aux Organisations Paysannes
PNACT : Programme National d'Appui aux Collectivités territoriales
PRODEC : Programme Décennal de Développement de l'Éducation
PRODESS : Programme de Développement Sanitaire et Social
PDI : Programme de Développement Institutionnel
PISE : Programme d'Investissement Sectoriel de l'Education
PM-RM : Premier Ministre- République du Mali
P-RM :Président-République du Mali
TDRL :Taxe de Développement Régional et Local
UEMOA : Union Économique et Monétaire d'Afrique de l'Ouest
UF : Unité Fonctionnelle

AUTEURS

Amagoïn KEITA

Amagoïn KEITA, directeur exécutif du Groupe ODYSSEE depuis 2014, est diplômé de l'Université d'Etat de Kiev (Ukraine) en relations Internationales, et de l'Université de Paris I (Panthéon – Sorbonne, France) en sciences politiques. Il a été coordinateur national du programme d'appui à la promotion de la décentralisation (basé à la Mission de Décentralisation et des Réformes Institutionnelles), directeur national de la SNV au Bénin puis au Ghana. Amagoïn KEITA travaille depuis toujours sur les questions de décentralisation, développement local, citoyenneté et participation, écologie et gestion urbaines, foncier, sécurité alimentaire et nutritionnelle. Contributeur à plusieurs publications, il est coauteur de *Le parcours législatif de la décentralisation au Mali* (Editions Tombouctou, 2016).

Dr Brahima FOMBA

Dr Brahima FOMBA, est Coordinateur Scientifique du Groupe ODYSSEE depuis 2014 et est détenteur des diplômes suivants :

- DEA en Sciences Politiques à la Faculté de Droit et de sciences Politiques de Rabat (Maroc)
- Doctorat en Droit Public à la Faculté de Droit et de sciences Politiques de Rabat (Maroc)

- Diplôme du Cycle Supérieur de l'Ecole Nationale d'Administration Publique (ENAP) du Maroc équivalent au Doctorat, spécialité Administration publique
- Diplôme du Cycle Normal de l'Ecole Nationale d'Administration Publique (ENAP) équivalent à la Maîtrise, spécialité Diplomatie et Affaires Consulaires

Il a été Professeur de Droit public à l'Ecole Nationale d'Administration de Bamako et à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques et est actuellement chargé de cours à l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako (Faculté de Droit Privé et Faculté de Droit Public).

Dr Brahima Fomba, après avoir été pendant plusieurs années Conseiller juridique au Département ministériel de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation, a occupé les postes de Directeur Général du Centre de Formation des Collectivités Territoriales et de Secrétaire Général du Ministère de l'Administration Territoriales, de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire. Spécialiste des questions de gouvernance, de décentralisation, de développement local et expert électoral, il est auteur de nombreuses publications.

Groupe ODYSSEE

Le Groupe ODYSSEE « Observation des Dynamiques Spatiales, Sociales et Expertise Endogène » a été créé le 20 août 2001 conformément à l'Ordonnance N°41/PCG du 28 mars 1959, remplacée par la loi N°04-038 du 5 août 2004 relative aux associations. Le Groupe ODYSSEE est reconnu comme association sous le récépissé N° L-0003 / MATCL-DNI du 04 janvier 2002. C'est une association scientifique regrou-

pant des hommes et des femmes qui mettent en synergie leurs savoirs et leurs efforts intellectuels de recherche sur les problématiques sociales, économiques et spatiales. Il entend accompagner les dynamiques de mutations spatiales, politiques, sociales, économiques, techniques et culturelles en cours au Mali et en Afrique, par un apport scientifique.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	7
INTRODUCTION	11
1 ^{ère} PARTIE	
CADRE D'ANALYSE ET DE MISE EN ŒUVRE DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES ET DE RESSOURCES	17
Concepts clés	18
Quelques principes directeurs du transfert de compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales	20
2 ^{ème} PARTIE	
BILAN DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES ET DE RESSOURCES : ACQUIS, DIFFICULTES, LECONS, DEFIS	25
Le panorama des compétences et des ressources transférées aux collectivités territoriales	26
Des acquis importants	30
Les difficultés rencontrées	39
Au plan institutionnel	39
Au plan financier	46
Au plan humain	52
Au plan matériel	54
Les leçons et les défis	57
Les bonnes pratiques	61

3^{ème} PARTIE

PROPOSITIONS POUR UN TRANSFERT EFFECTIF ET MAITRISE DES COMPETENCES ET DES RESSOURCES

Les propositions dans un environnement institutionnel constant	64
Le renforcement du dispositif institutionnel pour assurer un pilotage efficace et efficient du processus de transfert de compétences	64
L'amélioration des transferts financiers	66
Le renforcement des ressources humaines des collectivités territoriales	70
Les propositions qui nécessitent de remettre en cause certains principes de base	73
La simplification du cadre :	74
La clarification de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales et entre celles-ci	74

CONCLUSION

ANNEXES

Annexe 1 : récapitulatif des investissements des CT de 2001 à 2013	82
Annexe 2 : panorama des compétences transférées	85
Annexe 3 : panorama des ressources fiscales des collectivités territoriales	96
Annexe 4 : références documentaires	100

SIGLES ET ABREVIATIONS

AUTEURS