



HAL
open science

Le principe de subsidiarité au Mali. Enjeux Majeurs, application confuse, réalisation incertaine.

Alexandre Martinez

► **To cite this version:**

Alexandre Martinez. Le principe de subsidiarité au Mali. Enjeux Majeurs, application confuse, réalisation incertaine.. Droit. Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2023. Français. NNT : 2023PAUU2136 . tel-04514997

HAL Id: tel-04514997

<https://theses.hal.science/tel-04514997v1>

Submitted on 21 Mar 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ÉCOLE DOCTORALE SCIENCES SOCIALES ET HUMANITÉS (ED 481)
Centre de recherche Transitions Énergétiques et Environnementales
TREE, UMR 6031

THÈSE

PRÉSENTÉE POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR EN DROIT
(SPÉCIALITÉ DROIT PUBLIC)

Par **Alexandre MARTINEZ**

LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITE EN REPUBLIQUE DU MALI

ENJEUX MAJEURS, APPLICATION CONFUSE,

REALISATION INCERTAINE

Sous la direction du Professeur Jean GOURDOU

et du Professeur Ewald EISENBERG

Soutenue le 07 décembre 2023, devant le jury composé de :

M. **Andreas PATTAR**, Professeur, Université de Sciences Administrative de Kehl, Président du jury

M. **Gert FIEGUTH**, Professeur, Université de Sciences Administrative de Kehl

M. **Jean GOURDOU**, Professeur des universités, Université de Pau et des Pays de l'Adour

M. **Ewald EISENBERG**, Professeur, Business Science Institute

Le principe de subsidiarité en République du Mali, enjeux majeurs, application confuse, réalisation incertaine.

Résumé : Dans les débats ayant trait à l'organisation des compétences, le principe de subsidiarité est une maxime politique, économique et sociale qui vise l'autodétermination, la responsabilité personnelle et le développement des capacités de l'individu, de la famille ou de la communauté. Au Mali, ce principe a été mis en avant dans les réflexions sur la sortie de crise politique et sécuritaire que connaît le pays depuis 2012 et, plus particulièrement, sur l'orientation à donner au projet de décentralisation pour préserver l'unité nationale et l'intégrité du territoire. Analysé à l'aune de la décentralisation, la mise en œuvre effective du principe de subsidiarité démontre d'abord que, si les collectivités territoriales maliennes disposent effectivement d'un positionnement juridique qui leur confère une certaine autonomie pour gérer leurs affaires et mettre en place des politiques de développement local adaptées aux besoins de leurs populations, elles ne disposent pas des différentes ressources nécessaires à la gestion efficace de leurs compétences ; ensuite, qu'une grande disparité existe entre les collectivités et que l'Etat n'assume guère ses responsabilités en matière d'aide et de suppléance, voire dans certains cas, prend même des décisions contraires à ces sous-principes constitutifs de la subsidiarité.

The principle of subsidiarity in the Republic of Mali: major issues, unclear application, uncertain implementation.

Summary: Regarding power distribution and organisation, the idea of subsidiarity stands out as a cornerstone fostering auto-determination, personal initiative as well as the furthering of skills, not just of the individual, but of the family and the community as a whole. In Mali, this principle has been at the forefront of discussions on the way out of the political and security crisis that the country has been experiencing since 2012 and, more specifically, on the direction to be given to the decentralisation project which seeks to preserve national unity and territorial integrity. Analysed in the light of decentralisation, the effective existent implementation of the principle of subsidiarity shows that, while Mali's local authorities do indeed have a legal status that gives them a degree of autonomy to manage their affairs and implement local development policies tailored to the needs of their populations, they do not have the various resources needed to manage their powers effectively, that there is great disparity between local authorities and that the state hardly assumes its responsibilities in terms of assistance and replacement, and in some cases even takes decisions that run counter to these sub-principles of subsidiarity.

Table des matières

Remerciements	i
---------------------	---

Sommaire	iii
----------------	-----

Liste des principales abréviations.....	v
---	---

Paragraphe 1 – Périmètre de la recherche	6
--	---

A. La décentralisation	6
-------------------------------------	----------

Décentralisation politique, fiscale et administrative	6
---	---

Décentralisation territoriale et fonctionnelle	8
--	---

Déconcentration, délégation et dévolution	9
---	---

B. Le principe de subsidiarité	11
---	-----------

Autonomie, aide et suppléance	13
-------------------------------------	----

Subsidiarité et délégation	14
----------------------------------	----

Principe de libre administration.....	15
---------------------------------------	----

Paragraphe 2 – Intérêt de la recherche	17
--	----

A. Le projet politique de décentralisation en République du Mali	17
---	-----------

Les dimensions du projet politique de décentralisation	18
--	----

La concrétisation du projet politique de décentralisation	20
---	----

Les différentes phases du projet politique de décentralisation	22
--	----

B. Le principe de subsidiarité au cœur de la relance du projet de décentralisation.....	24
--	-----------

Le consensus politique pour une « décentralisation renforcée »	25
--	----

La « timide » récurrence du principe de subsidiarité.....	27
---	----

Le principe de subsidiarité comme concept central pour relancer la décentralisation.....	29
--	----

Paragraphe 3 – Objet de la recherche.....	31
---	----

A. Modèle d'analyse	31
----------------------------------	-----------

La difficulté de formuler des critères d'effectivité du principe de subsidiarité	32
--	----

Hypothèses de recherche	33
Domaine d'application	36
B. Dispositif de recherche	40
Méthodes de collecte et d'analyse	40
Données recherchées	44
Difficultés rencontrées lors du travail de collecte et mesures d'atténuation.....	49
Partie 1 – Les fondements du principe de subsidiarité au Mali	56
Titre 1 – Des fondements obéissant aux logiques générales du principe de subsidiarité	57
Chapitre 1 – La lente évolution du principe de subsidiarité	59
<i>Section 1 – L'émergence du principe de subsidiarité.....</i>	<i>60</i>
Paragraphe 1 – Les origines du principe de subsidiarité	61
La gestation du principe de subsidiarité	61
La cristallisation du principe de subsidiarité	63
L'application contemporaine du principe de subsidiarité.....	66
Paragraphe 2 – La définition du principe de subsidiarité.....	67
La mécanique interne du principe de subsidiarité.....	67
Tentative de schématisation de la mécanique interne du principe de subsidiarité	70
L'interdépendance des trois sous-principes	74
<i>Section 2 – Le principe de subsidiarité dans le fonctionnement et la structuration des Etats ..</i>	<i>75</i>
Paragraphe 1 – La notion de « Kompetenz-Kompetenz ».....	76
Une subordination théorique à l'envers de l'ordre hiérarchique institutionnel.....	76
La question du « siège » de la compétence et la réalité du pouvoir	77
La subsidiarité descendante et ascendante	78
Paragraphe 2 – Les notions de libre administration et de compétence générale	80
L'expression de la libre administration	82
Fonctions de la compétence générale	84
Le lien entre libre administration, compétence générale et principe de subsidiarité.....	85
<i>Conclusion du chapitre 1</i>	<i>86</i>

Chapitre 2 – L’application du principe de subsidiarité dans les systèmes de gouvernance modernes 87

Section 1 – Le principe de subsidiarité dans les systèmes de gouvernance fédéraliste et centraliste 88

Paragraphe 1 – L’application du principe de subsidiarité ascendant, le système de gouvernance fédéraliste 89

La notion de « Kompetenz-Kompetenz » dans la structure fédérale allemande 91

La notion de libre administration des collectivités territoriales dans la structure allemande et le lien avec le principe de subsidiarité 93

La notion de compétence générale des collectivités territoriales dans la structure allemande 95

Paragraphe 2 – L’application du principe de subsidiarité descendant, le système de gouvernance centraliste 97

Les notions de « Kompetenz-Kompetenz » et de libre administration dans la structure française 97

Mouvement de décentralisation et clause générale de compétence 99

L’application de la clause générale de compétence 101

Section 2 – Le principe de subsidiarité dans des modèles intermédiaire : le cas de l’Union Européenne 103

Paragraphe 1 – Le principe de subsidiarité dans le système de gouvernance européen ... 104

La construction de l’Union Européenne, entre Confédération et Etat fédéral 104

L’apparition et l’évolution de la subsidiarité dans les Traités de l’Union Européenne 107

Le principe de subsidiarité comme régulateur des compétences non exclusives de l’Union Européenne 109

Paragraphe 2 – L’application ascendante et descendante du principe de subsidiarité dans le système de gouvernance européen 110

La notion de « Kompetenz-Kompetenz » dans l’Union Européenne 110

La notion de libre administration dans l’Union Européenne 112

La notion de compétence générale dans l’Union Européenne 112

Conclusion du chapitre 2 114

Conclusion du Titre 1 115

Titre 2 – Des fondements déterminés par les spécificités du contexte juridique malien 116

Chapitre 1 – L'évolution du principe de subsidiarité au Mali	117
<i>Section 1 – L'ère précoloniale et coloniale</i>	<i>118</i>
Paragraphe 1 – L'organisation administrative précoloniale du Mali	119
La structuration des empires précoloniaux	119
Le « fédéralisme » des empires précoloniaux.....	121
L'héritage des empires face à l'histoire coloniale dans le Mali moderne.....	123
Paragraphe 2 – La rupture centralisatrice de l'ère coloniale	125
L'organisation territoriale de l'Afrique Occidentale Française	125
L'organisation administrative au cours de la période coloniale et l'introduction de la décentralisation	126
La déconcentration administrative du projet colonial.....	129
<i>Section 2 – L'époque post-coloniale</i>	<i>130</i>
Paragraphe 1 – La centralisation à outrance de la première et deuxième République.....	131
Les timides avancées de la première République.....	131
Le régime militaire de la seconde République	133
L'évolution tardive de la seconde République.....	137
Paragraphe 2 – La 3 ^{ème} République et l'avènement du projet politique de décentralisation	139
Le Comité de Transition pour le Salut du Peuple et la constitution de la 3 ^{ème} République	139
Les apports de la mission de décentralisation	140
La période de « normalité » institutionnelle	145
<i>Conclusion du chapitre 1</i>	<i>147</i>
Chapitre 2 – La consécration juridique de la subsidiarité au Mali	148
<i>Section 1 – L'application du principe de subsidiarité dans le système de gouvernance malien</i>	<i>150</i>
Paragraphe 1 – La constitution, les lois et règlements de la décentralisation.....	151
Les notions de « Kompetenz-Kompetenz » et de libre administration dans la structure de gouvernance malienne	151
La notion de compétence générale dans la structure de gouvernance malienne.....	152
Les engagements du Mali au niveau supranational.....	157
Paragraphe 2 – Les institutions de la décentralisation	160

Les niveaux de collectivités décentralisées.....	160
Les comités d'orientation	161
Le dispositif d'appui-conseil.....	162
<i>Section 2 – La mise à disposition des ressources humaines, financières et matérielles.....</i>	<i>165</i>
Paragraphe 1 – Les ressources humaines des collectivités territoriales	166
La période de « transition » des ressources humaines.....	166
La stratégie de développement des ressources humaines.....	168
Le Centre de Formation des Collectivités Territoriales.....	169
Paragraphe 2 – Les ressources financières des collectivités territoriales	171
Les ressources liées au transfert de compétence.....	171
Taxonomie des ressources des collectivités territoriales	172
Le dispositif d'appui financier	173
<i>Conclusion du chapitre 2</i>	<i>175</i>
Conclusion du Titre 2	176
Conclusion de la première partie	177

Partie 2 : le principe de subsidiarité à l'épreuve de la politique d'autonomisation des collectivités maliennes180

Titre 1 – L'évaluation de l'effectivité du principe de subsidiarité au Mali.....	181
Chapitre 1 – Les instruments généraux permettant d'évaluer l'effectivité de la mise en œuvre du principe de subsidiarité.....	182
<i>Section 1 – La « Charte européenne de l'autonomie locale » du Conseil de l'Europe</i>	<i>184</i>
Paragraphe 1 – Le projet politique de la « Charte européenne de l'autonomie locale » ...	185
Les origines de la Charte	185
La structure de la Charte.....	187
Le cadre d'application de la Charte.....	189
Paragraphe 2 – Les critères d'évaluation de la « Charte européenne de l'autonomie locale »	193
La reconnaissance législative de l'autonomie locale et des moyens pour l'exercer.....	193

Les ressources des collectivités territoriales.....	195
Le contrôle administratif des collectivités territoriales	200
<i>Section 2 – La « Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation » de l’Union Africaine.....</i>	<i>203</i>
Paragraphe 1 – La portée de la « Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation ».....	204
Les acteurs responsables de l’application de la Charte	204
L’importance du cadre continental dans l’application de la Charte	207
La ratification de la Charte.....	208
Paragraphe 2 – Les principes de la « Charte africaine des valeurs et principes de la décentralisation ».....	212
L’énoncé du principe de subsidiarité dans la Charte	212
La démocratie locale et participative dans la Charte.....	213
Les conditions de l’autonomie selon la Charte.....	215
<i>Conclusion du chapitre 1</i>	<i>219</i>
Chapitre 2 – L’étendue des compétences des collectivités maliennes au regard du principe de subsidiarité.....	220
<i>Section 1 – Le processus de transfert de compétences</i>	<i>221</i>
Paragraphe 1 – La complexité du transfert de compétences dans un contexte de ressources restreintes	222
Les différentes périodes du transfert de compétences	222
Les résistances au transfert « automatique » de compétences	226
Le décalage entre transfert formel et transfert effectif des compétences.....	228
Paragraphe 2 – Les difficultés relatives au transfert de compétences	230
L’absence d’articulation entre les programmes sectoriels et la décentralisation	230
La problématique du chevauchement des compétences	232
La nécessaire montée en compétences des ressources humaines.....	234
<i>Section 2 – L’affirmation d’une certaine subsidiarité.....</i>	<i>237</i>
Paragraphe 1 – Les difficultés du dispositif d’appui-conseil aux collectivités territoriales.	238
La nécessité de former l’ensemble des acteurs impliqués dans l’expression du principe de subsidiarité.....	238

Le mécanisme de coordination et de communication entre les collectivités et les services de l'Etat.....	240
La problématique du financement des comités de coordination.....	241
Paragraphe 2 – Les conditions d'exercice du contrôle de légalité par l'État	243
Le contrôle de légalité.....	243
Les évolutions des prérogatives de l'autorité de « tutelle » après les événements de 2012 .	246
La justiciabilité du principe de subsidiarité.....	249
<i>Conclusion du chapitre 2</i>	252
Conclusion du Titre 1	253
Titre 2 – La subsidiarisation en évolution.....	255
Chapitre 1 – L'évaluation des ressources financières et matérielles au regard du principe de subsidiarité.....	256
<i>Section 1 – Les ressources propres, dévolues et externes</i>	257
Paragraphe 1 – Les ressources fiscales locales.....	258
La décomposition des ressources fiscales locales.....	258
La répartition des impôts et taxes dans la fiscalité locale des collectivités territoriales	260
La part des recettes locales dans le budget des collectivités territoriales.....	263
Paragraphe 2 – Les ressources fiscales nationales et externes.....	268
Les transferts budgétaires conditionnels et inconditionnels de l'Etat.....	268
L'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales.....	269
Les ressources externes	272
<i>Section 2 – L'autonomie financière des collectivités territoriales en question</i>	275
Paragraphe 1 – Les difficultés liées à la mobilisation des ressources propres.....	276
Les facteurs socio-politiques de la faible mobilisation des ressources locales.....	276
Les facteurs techniques de la faible mobilisation des ressources locales	278
Les difficultés liées à la gestion budgétaire des collectivités territoriales	280
Paragraphe 2 – Les difficultés liées à la mobilisation des ressources nationales et externes	283
Le problème fondamental du transfert des ressources financières de l'Etat vers les collectivités territoriales	283

Les problèmes soulevés par le système d'allocation des transferts du FNACT	286
La contribution de l'Etat au transfert financier.....	287
<i>Conclusion du chapitre 1</i>	290
Chapitre 2 – L'évaluation des ressources humaines au regard du principe de subsidiarité	292
<i>Section 1 – Les différentes ressources humaines et leur adéquation avec le principe de subsidiarité</i>	293
Paragraphe 1 – Les différents statuts des ressources humaines des collectivités territoriales	294
Le statut de la fonction publique territoriale.....	294
Les agents de la fonction publique d'Etat transférés aux collectivités territoriales	296
Les agents des collectivités territoriales sous régime du droit privé.....	298
Paragraphe 2 – Les difficultés liées aux ressources humaines des collectivités territoriales	301
Le sous-dimensionnement en ressources humaines des collectivités territoriales.....	301
Un personnel peu ou pas qualifié	306
Les dysfonctionnements du concours de la fonction publique territoriale	309
<i>Section 2 – La formation et la gestion des ressources humaines des ressources humaines ...</i>	312
Paragraphe 1 – Le développement des ressources humaines des collectivités territoriales	313
Les besoins en formation des collectivités territoriales.....	313
La stratégie de formation des agents des collectivités territoriales	316
Le financement de la formation.....	319
Paragraphe 2 – La gestion de carrière des agents de la fonction publique territoriale.....	322
Le choix de la gestion centralisée des carrières.....	322
La responsabilisation des collectivités en question	323
L'impact sur la formation des agents des collectivités territoriales	326
<i>Conclusion du chapitre 2</i>	328
Conclusion du Titre 2	330
Conclusion de la deuxième partie	331
Conclusion générale	333

Annexe 1 – Retranscription de l’entretien avec M. Ousmane SY, ancien expert au Programme des Nations Unies pour le Développement, ancien Chef de la Mission de Décentralisation et de la Réforme Institutionnelle, ancien Ministre de l’Administration territoriale et des Collectivités territoriales, ancien Ministre de la Décentralisation et de la Ville I

Annexe 2 – Retranscription de l’entretien avec M. Boubacar BAH, ancien Maire de la Commune V de Bamako, ancien Président de l’association des municipalités du Mali et ancien Ministre de l’Administration Territoriale de la Décentralisation VIII

Annexe 3 – Retranscription de l’entretien avec M. Adama SISSOUMA, Secrétaire Général du Ministre de l’Administration Territoriale de la Décentralisation, ancien Directeur Général de la Direction Générale des Collectivités Territoriales..... XIX

Annexe 4 – Retranscription de l’entretien avec M. Séni TOURE, Directeur Général du Centre de Formation des Collectivités Territoriales XXVI

Annexe 5 – Retranscription de l’entretien avec M. Boubacar MAÏGA, ancien Préfet, Directeur Général Adjoint du Centre de Formation des Collectivités Territoriales..... XXXIV

Annexe 6 – Retranscription de l’entretien avec M. Sory Ibrahim DIAGOURAGA, Directeur Général Adjoint de l’Agence Nationale d’Investissement des Collectivités Territoriales XLV

Annexe 7 – Retranscription de l’entretien avec M. Dramane GUINDO, chargé du suivi du transfert des compétences à la Direction Générale des Collectivités Territoriales LI

Annexe 8 – Retranscription de l’entretien avec M. Mohamedoun AG AWAZOUN, Directeur de la Direction Régional de Tombouctou et Taoudéni de l’Agence Nationale d’Investissement des Collectivités Territoriales LX

Annexe 9 – Retranscription de l’entretien avec M. Alou Badra DIAKITE, administrateur territorial, fonctionnaire des collectivités, ancien Secrétaire Général de la commune rurale de Torosso, Chef des contentieux de la Commune II de Bamako, Président du Réseau des Anciens Apprenants et Formateurs du CFCT..... LXIV

Annexe 10 – Retranscription de l’entretien avec M. Harouna DIALLO, Enseignant-Chercheur chargé de cours en droit public à l’Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako LXXV

Annexe 11 – Retranscription de l’entretien avec M. Brahim FOMBA, ancien Directeur Général du Centre de Formation des Collectivités Territoriales..... LXXX

Annexe 12 – Retranscription de l’entretien avec M. Mahamadou SYLLA, ingénieur génie civil, ancien contrôleur technique de l’ANICT, Expert au sein du Programme d’Appui aux Collectivités Territoriales (PACT) de la coopération financière allemande (KfW)..... XC

<i>Annexe 13 – Retranscription de l’entretien avec M. Diakalidia DEMBELE, ancien Expert de la Mission de Décentralisation et de la Réforme Institutionnelle, Coordinateur du Programme d’Appui à la Décentralisation et à la Régionalisation (PADR) de la coopération technique allemande (GIZ)</i>	<i>CI</i>
<i>Annexe 14 – Liste des documents administratifs consultés issus des Communes de l’échantillonnage</i>	<i>CXVIII</i>
<i>Annexe 15 – Liste des documents administratifs consultés issus des Cercles de l’échantillonnage</i>	<i>CXXVII</i>
<i>Annexe 14 – Liste des documents administratifs consultés issus des Régions de l’échantillonnage</i>	<i>CXXXI</i>
<i>Annexe 15 – Données collectées auprès de la Commune de Bamako II</i>	<i>CXXXIII</i>
<i>Annexe 16 – Données collectées auprès de la Commune de Koulikoro</i>	<i>CXXXIV</i>
<i>Annexe 17 – Données collectées auprès de la Commune de Sokoura</i>	<i>CXXXV</i>
<i>Annexe 18 – Données collectées auprès de la Commune de Kani Bonzon</i>	<i>CXXXVI</i>
<i>Annexe 19 – Données collectées auprès de la Commune de M’Péssoba</i>	<i>CXXXVII</i>
<i>Annexe 20 – Données collectées auprès de la Commune de Liberté</i>	<i>CXXXVIII</i>
<i>Annexe 21 – Données collectées auprès de la Commune de Dougouténé</i>	<i>CXXXIX</i>
<i>Annexe 22 – Données collectées auprès de la Commune de Diankabou</i>	<i>CXL</i>
<i>Annexe 23 – Données collectées auprès de la Commune de Kati</i>	<i>CXLI</i>
<i>Annexe 24 – Données collectées auprès de la Commune de Dialafara</i>	<i>CXLII</i>
<i>Annexe 25 – Données collectées auprès du Cercle Koutiala</i>	<i>CXLIII</i>
<i>Annexe 26 – Données collectées auprès du Cercle de Macina</i>	<i>CXLIV</i>
<i>Annexe 27 – Données collectées auprès du Cercle de Niono</i>	<i>CXLV</i>
<i>Annexe 28 – Données collectées auprès du Cercle de Goundam</i>	<i>CXLVI</i>
<i>Annexe 29 – Données collectées auprès de la Région de Koulikoro</i>	<i>CXLVII</i>

Remerciements

Je souhaite tout d'abord exprimer ma gratitude au Professeur Ewald EISENBERG pour m'avoir proposé ce sujet de thèse et m'avoir ensuite guidé, accompagné et conseillé, sans compter ses heures, tout au long de ces sept années de travaux.

Je souhaite également remercier le Professeur Jean GOURDOU, pour son accueil et ses conseils éclairés, ainsi que toute l'équipe du Centre de recherche « Pau Droit Public » dans un premier temps, puis celle de l'Unité Mixte de Recherche « Transitions Energétiques et Environnementales » pour leur accueil et leur bienveillance. Réaliser cette thèse au sein de l'université de Pau et des Pays de L'Adour qui a vu le début de mes études supérieures, a été le fruit d'un délicieux hasard.

Je remercie également l'ensemble des membres du jury pour l'intérêt et le temps consacrés à la lecture de mon travail.

Je remercie tout naturellement ma famille, mes parents, mon épouse et mes enfants pour leur patience et leur soutien.

Enfin, je tiens à adresser un merci tout particulier au scorpion qui s'est logé dans ma chaussure, un matin d'août à Media Luna, Cuba. Sans sa piqûre, et la convalescence qui s'en est suivie, je n'aurais probablement jamais trouvé le temps de m'asseoir pour commencer mon travail d'écriture...

L'Université de Pau et des Pays de l'Adour n'entend donner aucune approbation ni réprobation aux opinions émises dans cette thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Sommaire

Introduction Générale 1

Paragraphe 1 – Périmètre de la recherche 6

A. La décentralisation 6

B. Le principe de subsidiarité 11

Paragraphe 2 – Intérêt de la recherche 17

A. Le projet politique de décentralisation en République du Mali 17

B. Le principe de subsidiarité au cœur de la relance du projet de décentralisation 24

Paragraphe 3 – Objet de la recherche 31

A. Modèle d'analyse 31

B. Dispositif de recherche 40

Partie 1 – Les fondements du principe de subsidiarité au Mali 56

Titre 1 – Des fondements obéissant aux logiques générales du principe de subsidiarité 57

Chapitre 1 – La lente évolution du principe de subsidiarité 59

Chapitre 2 – L'application du principe de subsidiarité dans les systèmes de gouvernance modernes 87

Titre 2 – Des fondements déterminés par les spécificités du contexte juridique malien 116

Chapitre 1 – L'évolution du principe de subsidiarité au Mali 117

Chapitre 2 – La consécration juridique de la subsidiarité au Mali 148

Partie 2 : le principe de subsidiarité à l'épreuve de la politique d'autonomisation des collectivités maliennes 180

Titre 1 – L'évaluation de l'effectivité du principe de subsidiarité au Mali 181

Chapitre 1 – Les instruments généraux permettant d'évaluer l'effectivité de la mise en œuvre du principe de subsidiarité 182

Chapitre 2 – L'étendue des compétences des collectivités maliennes au regard du principe de subsidiarité.....	220
Titre 2 – La subsidiarisation en évolution.....	255
Chapitre 1 – L'évaluation des ressources financières et matérielles au regard du principe de subsidiarité.....	256
Chapitre 2 – L'évaluation des ressources humaines au regard du principe de subsidiarité	292
Conclusion générale	333

Liste des principales abréviations

ADR	Agence de Développement Régional
ANICT	Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales
CCC	Centres de Conseil Communaux
CCN	Cellule de Coordination Nationale
CEDEAO	Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest
CFCT	Centre de Formation des Collectivités Territoriales
CLO	Comité Local d'Orientation
CNO	Comité National d'Orientation
CRO	Comité Régional d'Orientation
DGCT	Direction Générale des Collectivités Territoriales
DNFPCT	Direction Nationale de la Fonction Publique Territoriale
ONG	Organisation Non Gouvernementale
MATCL	Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités territoriales
PDESC	Plans de Développement Économique et Social
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

Au début des années quatre-vingt-dix, l’Afrique Occidentale a été marquée par la mise en place progressive d’une nouvelle doctrine de gouvernance¹. Avec le soutien actif des principaux bailleurs de la coopération internationale², la plupart des pays de la sous-région s’investissent dans la « décentralisation territoriale » et créent, de diverses manières³, de nouvelles collectivités territoriales.

C’est le cas de la République du Mali où la réforme de décentralisation, inscrite dans la constitution dès la 1^{ère} (1961-1967) puis la 2^{ème} République (1968-1991), deviendra un chantier stratégique avec l’avènement de la démocratie en 1991⁴. Après une décennie d’innovations, marquée par un volontarisme politique inédit (1992-2002), elle a finalement connu au début des années 2000 une perte de vitesse, signe annonciateur de la crise globale que connaît l’Etat malien depuis le coup d’Etat du 22 mars 2012⁵.

¹ Il convient de préciser que l’usage du mot « gouvernance » remonte à plusieurs siècles, en français bien évidemment, mais également dans diverses langues. Cependant, comme le relèvent Isabelle LACROIX et Pier-Olivier ST-ARNAUD dans leur essai sur la définition de la « gouvernance », ce terme a déterminé notre façon de se représenter la politique depuis tout juste une trentaine d’années. C’est dans les années 1980 que les experts des grandes agences internationales – dont la Banque Mondiale, en particulier – ont lancé la « mode » de la gouvernance dans l’aide au développement. Cf. ST-ARNAUD, Pier-Olivier et LACROIX Isabelle. La gouvernance : tenter une définition. In : *Cahiers de recherche en politique appliquée*. Automne 2012, vol. 4, n°3, pp. 19-37.

² Après les cures d’austérités visant à amoindrir le rôle de la puissance publique au travers de stratégies d’« ajustements structurels », l’action publique se voit réhabilitée comme condition absolue du développement. Portées par la disparition temporaire de modèles alternatifs, et soucieuses de renforcer l’efficacité de leur aide, les politiques de coopération internationale placent au centre de leurs dispositifs d’allocation une grille de « conditionnalités de bonne gouvernance », issues avant tout de la logique des institutions financières internationales, au sein de laquelle la « décentralisation territoriale » tient une place importante.

³ En reprenant ou non des circonscriptions administratives existantes, en associant plus ou moins les peuples dans ces choix... les représentants de l’Etat, les encadrements traditionnels et les nouveaux élus locaux sont alors amenés à se côtoyer dans ces nouveaux cadres territoriaux.

⁴ Après que la décentralisation eut été inscrite dans la Constitution du 25 février 1992, deux lois emblématiques furent adoptées : la loi sur les principes de la libre administration des collectivités territoriales et la loi portant code des collectivités.

⁵ Le 22 mars 2012, un Comité national pour le redressement de la démocratie et la restauration de l’État (CNRDRE), dirigé par la capitaine Amadou Haya SANOGO, prend le pouvoir à Bamako. Dans un communiqué, il

Pourtant, en portant haut et fort le chantier de la décentralisation après trente années de centralisme administratif et politique, le Mali a longtemps fait figure d'élève modèle de la décentralisation. La stupeur face à une implosion de l'Etat malien aussi brusque et aussi rapide en 2012 n'en a été que plus forte. Le pays était certes englué dans une guerre civile, la désillusion n'en a été pas moins amère pour nombre d'acteurs investis dans le secteur de la « gouvernance » au Mali depuis la conduite de la mission de décentralisation et des réformes institutionnelles (MDRI) dans les années 1990⁶ : dans les régions du Sahara comme dans la capitale Bamako, la violence avec laquelle l'autorité publique fut évincée interroge. Comment pouvait-on en être arrivé là ?

Pour Ousmane SY⁷, la crise que traverse le Mali, certes complexe, polymorphe et inscrite dans le temps long, est principalement due à des ruptures de cohérence quant à la conduite de l'ambitieux chantier que constitue la réforme institutionnelle de décentralisation⁸.

dénonce l'incapacité du gouvernement à faire face aux insurrections qui ont lieu dans le Nord du Mali, où le mouvement de libération touareg proclame le 6 avril l'indépendance de l'Azawad.

Le CNRDRE publie le 26 mars une nouvelle Constitution, mais devant la débandade de l'armée malienne dans le Nord et sous la pression des chefs d'État d'Afrique occidentale et de l'Union africaine, il doit, le 1er avril, rétablir la Constitution de 1992. Un acte de sortie de crise est signé avec le médiateur de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), le 6 avril. Le président de l'Assemblée nationale, Dioncounda TRAORE, devient alors président de la République par intérim. Il est chargé de diriger le processus de transition et d'organiser des élections qui finiront par se tenir le 28 juillet et le 11 août 2013 – rétablissant ainsi, provisoirement, l'Etat de droit au Mali.

⁶ De 1992 à 1998, sous la présidence d'Alpha Oumar KONARE, la MDRI – rattachée au 1^{er} ministre – pilota la phase de conception de la réforme de décentralisation ; élaboration du cadre législatif, campagne d'information, découpage territorial des nouvelles collectivités territoriales, préparation des élections municipale. En 1998, le ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités territoriales (MATCL – qui a maintes fois changé de nom, depuis) prit le relais de la MDRI pour piloter le processus de décentralisation.

⁷ Ancien expert au Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), Ousmane SY a dirigé la MDRI. Il a été le ministre de l'Administration territoriale et des Collectivités territoriales sous la présidence d'Alpha Oumar KONARE (2000-2002) et a détenu le portefeuille de la Décentralisation et de la Ville sous celle d'Ibrahim Boubacar KEITA (2014). M. Ousmane SY fait partie des personnes ressources interviewées dans le cadre du travail de recherche porté par cette thèse – la retranscription de l'intégralité des entretiens est disponible en annexe.

⁸ SY, Ousmane. Le Mali, de la décentralisation à la régionalisation, quelles perspectives ? In : *Les Cahiers de MaCoTer*. 2020, vol. 1, n°2, pp. 153-161.

En effet, dès les premières heures de la décentralisation, et tout au long des vingt années de réforme institutionnelle qu'a connue le Mali, le niveau central n'a eu de cesse de remettre en question la capacité des collectivités à exercer les nouvelles responsabilités qui leur étaient octroyées⁹. Ce phénomène de résistance du niveau central à la décentralisation n'est pas propre à la République du Mali, c'est un phénomène connu et la littérature scientifique sur l'application de la décentralisation en Afrique de l'Ouest avance différents arguments pour l'expliquer, au nombre desquelles deux éléments sont particulièrement saillants :

- La décentralisation constitue pour les agents de l'État, et les partis politiques qui y sont organiquement liés une perte de contrôle politique sur le territoire. Comme d'autres États postcoloniaux le Mali s'est construit sur l'établissement de relations de clientèle entre les élites politiques urbaines liées à l'État et les notabilités locales qui reposaient sur le pouvoir coutumier¹⁰. Ces relations ont permis d'alimenter l'unanimité politique des populations envers les partis politiques liés à l'État¹¹. La décentralisation remet en cause ces mécanismes et fournit du pouvoir et de l'autonomie aux scènes politiques locales : conduite à son terme elle crée nécessairement des ruptures dans les allégeances politiques locales qui obéissaient au pouvoir central et suivent désormais leur propre dynamique à travers l'instauration d'élections¹² ;
- La seconde réalité qui peut expliquer la réticence des agents de l'État et des politiciens nationaux à décentraliser est la perte du contrôle de la « rente » du développement. En effet, suite à la chute du modèle mercantiliste rentier colonial et post colonial dans

⁹ Cf. retranscription de M. Ousmane SY, ancien expert au Programme des Nations Unies pour le Développement, ancien Chef de la Mission de Décentralisation et de la Réforme Institutionnelle, ancien Ministre de l'Administration territoriale et des Collectivités territoriales, ancien Ministre de la Décentralisation et de la Ville, en annexe de la thèse.

¹⁰ MAMDANI, Mahmood. Citizen and subject: Contemporary Africa and the legacy of late colonialism. In : *The Journal of Developing Areas*. 1997, vol. 31, n°2, pp. 273-275.

¹¹ JACOB, Jean-Pierre. L'enlisement des réformes de l'administration locale en milieu rural africain. La difficile négociation de la décision de décentraliser par les États et les intervenants extérieurs. In : *Bulletins de l'Apad*. 1998, n°15, pp. 119-137.

¹² BIERSCHENK, Thomas et OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre. *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*. Paris : Karthala, 1998, pp. 14-15.

les années soixante-dix¹³, comme d'autres pays de la sous-région le Mali a constitué sa structure financière et économique autour de l'attraction et du contrôle de l'Aide publique au développement (APD). Celle-ci représente encore aujourd'hui une part importante dans le budget du Mali comme dans celui des autres pays membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA). Le contrôle de cette rente fonde le pouvoir des partis politiques à la tête des États¹⁴. Or, la décentralisation offre pour l'APD la possibilité de développer pour ses flux financiers de nouveaux canaux qui échappent au contrôle des agents de l'État et des politiciens nationaux.

En résumé, en tant que processus de réforme de l'organisation territoriale de l'État, la décentralisation remet en cause l'ensemble des mécanismes de contrôle politique, économique et social organisé par l'État central, d'où des réticences à décentraliser de la part des groupes dont le pouvoir est associé à celui de l'État central.

La politique de décentralisation telle qu'elle est menée depuis trois décennies au Mali implique le transfert de larges pans de compétences et de ressources humaines, matérielles et financières, ainsi que la création de conditions cadres pour le bon fonctionnement des collectivités. Les collectivités, en tant qu'échelon infra-étatique, doivent être mises en mesure de s'auto-administrer et de gérer leurs affaires en application d'une distribution des pouvoirs appropriés, communément appelée : principe de subsidiarité.

Ce principe, bien qu'inscrit dans la constitution malienne¹⁵ et dans la Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local de l'Union Africaine¹⁶ dont le Mali est signataire, ainsi que de manière directe et indirecte dans de nombreux textes législatifs et réglementaires du Mali, a du mal à s'affirmer dans la réalité du terrain. Le principe de subsidiarité est aussi intimement lié au principe de libre

¹³ LEGUIL-BAYART, Jean-François, GESCHIERE, Peter, et NYAMNJOH, Francis. Autochtonie, démocratie et citoyenneté en Afrique. In : *Critique Internationale*. 2001, n°10, pp. 177-194.

¹⁴ BIRSCHENK, Thomas, CHAUVEAU, Jean-Pierre et OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre. *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*. Paris : APAD/Karthala, 2000, pp. 24-29.

¹⁵ Cf. Partie I, Titre 2, Chapitre 1, Section 2, Paragraphe 2 « la 3^{ème} République et l'avènement du projet politique de décentralisation ».

¹⁶ Cf. Partie II, Titre 1, Chapitre 1, Section 2 « la Charte africaine des principes et valeurs de la décentralisation de l'Union Africaine ».

administration des collectivités, également consacré par de nombreux textes. Face à ce clivage d'un cadre juridique ambitieux, d'une part, et d'un terrain semé d'obstacles et d'embûches multiples, d'autres part, la présente thèse ambitionne de questionner du rôle réel du principe de subsidiarité pour la gestion des collectivités territoriales, leurs représentants élus et la population.

C'est la compréhension de ces phénomènes que la présente thèse se propose d'analyser. Il s'agit de voir dans quelle mesure la réforme de décentralisation et l'introduction du principe de subsidiarité au Mali ont réussi à organiser l'intervention et l'implication des différents niveaux d'acteurs centraux, déconcentrés et décentralisés, dans les domaines jugés comme essentiel pour la satisfaction des besoins des populations locales.

La question de recherche est donc la suivante : quels sont le rôle et la mise en œuvre réelle du principe de subsidiarité dans un pays en voie de développement comme le Mali et comment promouvoir sa réalisation effective dans le processus de décentralisation en cours pour soutenir le développement local ?

Cette interrogation de départ oblige à délimiter les termes de la recherche portée par cette thèse (Paragraphe 1) ; cette délimitation invitera à préciser l'intérêt de la recherche dont nous verrons qu'elle s'inscrit dans les études sur les conditions du renouveau démocratique en République du Mali (Paragraphe 2) ; ce faisant l'interrogation de départ sera précisée et conduira à formuler l'objet de la thèse, à savoir le modèle d'analyse sur lequel ce travail de recherche repose et le dispositif d'étude qui a été déployé pour y répondre (Paragraphe 3).

Paragraphe 1 – Périmètre de la recherche

Le point de départ du travail de recherche porté par cette thèse interroge la réalité du processus de décentralisation et d’ancrage du système de subsidiarité en République du Mali : une réforme institutionnelle complexe et polymorphe dont il s’avère nécessaire de déterminer les contours (A), pour ensuite se concentrer sur un des principes essentiels du processus de décentralisation, le principe de subsidiarité (B), concept central du modèle d’analyse présenté par la suite.

A. La décentralisation

La notion de décentralisation est à géométrie variable, allant de la déconcentration à la réelle délégation de pouvoirs à des autorités locales, son contenu exact ne va pas de soi – et, pour certains auteurs, il s’agit d’un concept qui fonctionne comme un leurre : une rhétorique séduisante mais entachée de déficit théorique¹⁷.

Selon l’ouvrage *Vocabulaire Juridique*, la décentralisation décrit un « *mode d’aménagement des structures de l’administration dans lequel, la personnalité juridique ayant été reconnue à des communautés d’intérêts ou à des activités de service public, le pouvoir de décision est exercé par des organes propres à ces personnes agissant librement sous un contrôle de simple légalité* ». ¹⁸

Décentralisation politique, fiscale et administrative

Dans le cadre du secteur public, trois formes de décentralisation peuvent être distinguées¹⁹ :

- 1) La **décentralisation politique**, qui correspond à la délégation de pouvoir politique et de compétences décisionnelles à des subdivisions administratives tels que des conseils

¹⁷ LE BRIS Émile, PAULAIS Thierry. Introduction thématique. Décentralisations et développements. In : *Afrique contemporaine*. 2007, vol. 221, n°1, pp. 21-44.

¹⁸ CORNU, Gérard. *Vocabulaire Juridique*. Paris : PUF (11e édition), 2016. Dictionnaires Quadriga, p. 657.

¹⁹ Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE), *Réussir la décentralisation : Manuel à l’intention des décideurs*. Paris : Editions de l’OCDE, 2019, pp. 25-61.

villageois élus, des conseils de district et des collectivités publiques. Il s'agit de dévolution lorsque la délégation de certaines compétences décisionnelles, de financement et de gestion est faite à des collectivités publiques locales autonomes et totalement indépendantes de l'autorité à l'origine de la dévolution ;

- 2) La **décentralisation fiscale**, qui implique une réallocation de ressources à une autorité locale d'un montant lui permettant de remplir correctement ses tâches. Elle comprend également le transfert de la responsabilité en matière de prestations de services pour les fonds alloués. Les arrangements concernant l'allocation des ressources se négocient en règle générale entre les autorités locales et centrales. L'affectation des impôts locaux, la répartition des recettes fiscales, la fixation de taxes de marché et d'utilisateur relèvent également de la politique en matière de décentralisation fiscale ;
- 3) La **décentralisation administrative**, qui représente le transfert de compétences décisionnelles, de ressources et de responsabilités aux fins de la fourniture d'un certain nombre de services publics, depuis l'administration centrale vers d'autres niveaux administratifs, divers organismes ou des antennes des organismes satellites de l'administration centrale. La forme la plus radicale de décentralisation administrative est la « dévolution » : la collectivité territoriale a l'entière responsabilité d'engager / congédier du personnel et d'attribuer des compétences / responsabilités pour l'exécution de certaines tâches. La « déconcentration » correspond au transfert de compétences et de responsabilités d'un niveau de l'Etat à un autre. L'unité locale est redevable au ministère ou à un bureau de l'autorité centrale qui a été décentralisée. La « délégation », quant à elle, concerne la redistribution de compétences et de responsabilités à des unités locales qui représentent le gouvernement ou à des organismes qui disposent d'une certaine autonomie vis-à-vis du pouvoir central. La redevabilité verticale vers le pouvoir central y est encore très marquée.

Décentralisation territoriale et fonctionnelle

La présente thèse retiendra du terme « décentralisation » sa dimension **territoriale** plutôt que **fonctionnelle**²⁰ : dans la décentralisation territoriale, les autorités décentralisées sont les collectivités territoriales ou locales. Elles jouissent de la personnalité morale, de moyens et de compétences propres, donc d'une certaine autonomie locale qui s'exerce dans le cadre de la loi et sous le contrôle de l'Etat. La décentralisation territoriale est de nature administrative et non pas politique, les collectivités ne possèdent pas des compétences normatives de nature législative²¹. Ainsi, la décentralisation territoriale ne doit pas être confondue avec le fédéralisme ou le régionalisme. Un Etat fédéral est régi par une constitution qui détermine un ordre juridique supérieur à celui des Etats fédérés qui le composent, régis eux-mêmes par leur propre constitution déterminante. Il est un Etat pluri-constitutionnel, pluri-législatif et pluri-juridictionnel avec une clause de suprématie au profit de l'Etat fédéral permettant de faire prévaloir sa souveraineté sur les souverainetés des Etats fédérés.²² L'Allemagne par exemple est un Etat fédéral, c'est une union dont les partenaires sont des Etats : les Länder.

S'agissant de l'Etat régional, il est un Etat unitaire mais sa décentralisation territoriale est exclusivement ou principalement politique par rapport à la décentralisation territoriale généralement administrative. La régionalisation politique se définit comme la création des collectivités à autonomie politique, dotées de compétences exclusives, constitutionnellement définies et garanties, et d'un pouvoir normatif²³. C'est le cas de l'Italie et de l'Espagne.

Le Mali est un Etat unitaire qui a opté pour une décentralisation territoriale composée de trois niveaux administratifs : les communes, les cercles et les régions²⁴.

²⁰ Dans la dimension fonctionnelle du terme « décentralisation », les entités décentralisées sont alors des établissements publics (universités, hôpitaux, ...) en charge de gérer un service public qui leur est transféré. Ces établissements publics bénéficient de la personnalité morale et de moyens propres, mais ne disposent que d'une compétence d'attribution qui correspond à l'objet même du service public dont ils ont la gestion.

²¹ CORNU, Gérard. *Vocabulaire Juridique*. Paris : PUF (11e édition), 2016. Dictionnaires Quadriège, p. 657.

²² Ibid. p. 455.

²³ PASQUIER Romain. La capacité politique des régions, une comparaison France-Espagne. In : *Pôle Sud*. 2005, n°22, pp. 169-171.

²⁴ Cf. Partie 1, Titre 2, Chapitre 2, Section 1, Paragraphe 2 « les institutions de la décentralisation ».

Déconcentration, délégation et dévolution

La décentralisation, la délégation et la déconcentration ayant été citées ci-dessus, il peut être utile de revenir sur leurs définitions courantes :

- La **déconcentration** est souvent considérée comme une forme contrôlée de décentralisation. Elle est mise en œuvre le plus souvent dans des Etats unitaires, comme la République du Mali. La déconcentration redistribue la compétence décisionnelle et les responsabilités en matière de finances et de gestion entre les divers échelons de l'administration centrale. Elle peut se contenter de transférer les responsabilités des fonctionnaires du gouvernement central situés dans la capitale vers les fonctionnaires situés dans les régions, provinces ou districts, ou alors mettre en place une administration de terrain puissante ou des capacités administratives locales supervisées par les ministères de l'autorité centrale²⁵ ;
- La **délégation** est une forme de décentralisation administrative de plus grande ampleur. Elle consiste à redistribuer des responsabilités décisionnelles et relatives à l'administration des fonctions publiques à des organisations semi-autonomes redevables à l'autorité centrale mais pas entièrement sous son contrôle. L'autorité transfère des responsabilités lors de la création d'entreprises et de sociétés publiques, d'offices du logement, d'offices du transport, de circonscriptions de service spécial, de circonscriptions scolaires semi-autonomes, de sociétés de développement régional ou d'unités pour la mise en œuvre de projets spéciaux. En règle générale, ces organisations disposent d'une grande marge de manœuvre dans le processus décisionnel. Elles sont parfois exemptées des contraintes en vigueur relatives au personnel ordinaire de la fonction publique et peuvent avoir la compétence de facturer directement les utilisateurs de services²⁶ ;
- La **dévolution** est souvent considérée comme la forme de décentralisation la plus radicale. Lorsque l'autorité dévolue des fonctions, elle transfère la compétence

²⁵ Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE), *Réussir la décentralisation : Manuel à l'intention des décideurs*. Paris : Editions de l'OCDE, 2019, pp. 25-61.

²⁶ Ibid.

décisionnelle, financière et de gestion à des unités autonomes comme les autorités locales qui jouissent du statut de personne morale. En règle générale, la dévolution transfère des responsabilités relatives aux services à des conseils municipaux qui élisent leur propre maire et conseil, se procurent leurs propres revenus (au moins partiellement) et prennent leurs décisions d'investissement de manière indépendante. Le champ d'action des autorités locales d'un système « dévolu » est limité par des frontières claires et légalement reconnues. C'est dans ce cadre-là qu'elles exercent leurs compétences et accomplissent leurs tâches de fonctions publiques. La majorité des cas de décentralisation politique se fonde sur cette forme de décentralisation²⁷.

²⁷ Ibid.

B. Le principe de subsidiarité

Dans les débats ayant trait à l'organisation des compétences, le principe de subsidiarité est une maxime politique, économique et sociale qui vise l'autodétermination, la responsabilité personnelle et le développement des capacités de l'individu, de la famille ou de la communauté²⁸. Le principe de subsidiarité peut d'ailleurs s'appliquer dans différents domaines nécessitant une organisation selon différents niveaux ou catégories d'acteurs :

- Le **principe de subsidiarité territoriale** porte sur la répartition verticale des compétences entre les autorités publiques. Il reflète une approche d'organisation politique où les pouvoirs sont répartis entre différents niveaux d'autorité dans le but de garantir une prise de décision un niveau approprié en fonction de leur impact et de leur pertinence et, comme nous le verrons, au plus proche des citoyens ;
- Le **principe de subsidiarité fonctionnelle** aborde le partage horizontal des compétences entre acteurs publics et privés. Il incarne un aspect d'organisation sociale où différents acteurs, qu'ils soient publics ou non, collaborent pour atteindre des objectifs communs. Cela favorise une distribution efficace des rôles et des responsabilités en fonction des compétences et des avantages comparatifs de chaque acteur, contribuant ainsi à une gouvernance plus souple et adaptative ;
- Le **principe de subsidiarité procédurale** se concentre sur le partage des compétences entre les juridictions. Elle constitue un principe procédural qui vise à déterminer quelle instance judiciaire est la mieux placée pour traiter une question juridique donnée. Cela garantit que les litiges sont résolus de manière appropriée et efficace, en évitant une centralisation excessive du pouvoir judiciaire et en optimisant l'utilisation des ressources judiciaires disponibles.

²⁸ Selon le *Dictionnaire historique de la langue française*, le principe de subsidiarité est « employé depuis 1858 en droit, d'abord didactique et rare, [il] a trouvé une application (1991) dans la terminologie politique européenne (Traité de Maastricht) à propos du principe selon lequel les pouvoirs de l'Union européenne sont considérés comme subsidiaires par rapport aux prérogatives des Etats membres et des Régions. Le premier sens peut être emprunté à l'anglais *subsidiarity* (1963), le second à l'allemand, attesté en 1931 dans une Encyclique de Pie XI ». REY, Alain. *Dictionnaire historique de la langue française*. Paris : Le Robert, 4^e édition, tome II, 2016, p.2331.

Ces trois dimensions du principe de subsidiarité offrent un cadre holistique pour comprendre comment les compétences sont distribuées et exercées dans différentes sphères de la société. Elles illustrent comment le principe de subsidiarité transcende les frontières politiques, sociales et juridiques, et comment il contribue à une gouvernance équilibrée, participative et efficace à tous les niveaux. Chacune de ces dimensions renforce l'idée que les décisions devraient être prises au niveau le plus approprié en fonction des circonstances, tout en veillant à ce que les niveaux d'autorité et les acteurs concernés soient en mesure de remplir leurs responsabilités de manière optimale.

Dans le cadre de la présente thèse, l'analyse s'intéresse au seul principe de subsidiarité territoriale dans lequel ce principe peut intervenir pour préciser les rapports et partager les compétences entre l'échelon central et l'échelon local, question qui se pose en droit administratif.

Le principe de subsidiarité se comprend comme un ordre de priorité dans lequel la plus grande unité ne doit devenir active et intervenir de manière régulatrice, de contrôle ou d'assistance que si la plus petite unité n'est pas en mesure d'assumer une responsabilité, compréhension que l'on peut résumer à l'expression « *aussi bas que possible, pas plus haut que nécessaire* »²⁹. Il en va ainsi de l'application de ce principe dans l'organisation d'un Etat : les tâches doivent être effectuées par l'autorité compétente au plus bas de l'échelon hiérarchique.

En s'en tenant à cette proposition, appliqué à la question de l'organisation administrative des Etats, qu'ils soient décentralisés, fédéraux ou régionaux, il est possible de définir la subsidiarité comme un principe général selon lequel l'autorité centrale doit avoir une fonction subsidiaire en accomplissant uniquement les tâches qui ne peuvent être réalisées efficacement à un échelon inférieur ou local : ce principe se rencontre dans un certain nombre de constitutions à travers le monde (notamment dans le dixième amendement de la Constitution américaine ou dans le traité de Maastricht de 1993, le régime fédéraliste suisse fondé sur le principe de subsidiarité en est l'exemple le plus explicite³⁰).

²⁹ PELLISSIER-TANON, Arnaud (1999). *La subsidiarité : un concept à reformuler ?* Paris : Institut EURO 92, 1999, p. 2.

³⁰ Le principe de subsidiarité, selon lequel la Confédération suisse ne peut agir que sur la base d'une compétence qui lui est expressément reconnue dans la Constitution (présomption de compétence en faveur des cantons), a

Autonomie, aide et suppléance

Le principe de subsidiarité peut également être présenté sous la forme de trois sous-principes formant un tout cohérent³¹ : le principe d'autonomie, le principe d'aide et le principe de suppléance. Ces principes s'appliquent entre le niveau inférieur et celui qui lui est directement supérieur et ainsi de suite jusqu'au niveau le plus élevé³².

- **Principe d'autonomie** : chaque niveau doit pouvoir faire tout ce qu'il est capable de faire dans l'exercice de ses responsabilités. Ce qui signifie que :
 - Chaque niveau doit disposer des moyens qui le rendent capable d'assumer ses responsabilités ;
 - L'autorité supérieure fait confiance et n'empêche pas les niveaux inférieurs de mener les actions correspondant à leur champ de responsabilité ;
 - Chaque niveau - assumant ses responsabilités - s'interdit de se décharger sur le niveau supérieur de ce qu'il peut faire par lui-même.

- **Principe d'aide** : si l'autorité supérieure ne doit pas s'immiscer dans les fonctions des niveaux inférieurs, elle a également le devoir de venir en aide (subsidiarité vient du mot latin *subsidium* qui signifie aide, soutien, appui). Cela implique que l'autorité supérieure a le devoir de :
 - Mettre à disposition tous les moyens nécessaires à la réalisation des missions ;

toujours été déterminant pour la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Bien qu'il ait été prévu d'ancrer expressément la notion de subsidiarité au niveau constitutionnel, la Constitution fédérale fait aujourd'hui référence au principe de subsidiarité uniquement en termes abstraits dans son article 42 : « *La Confédération accomplit les tâches que lui attribue la Constitution (al. 1). Elle assume les tâches qui doivent être réglées de manière uniforme (al. 2).* »

³¹ Conseil de l'Europe. Définition et limites du principe de subsidiarité. In : *Communes et Régions d'Europe*. 1994, n°55, pp. 10-11.

³² Il s'agit ici d'une introduction aux questions énoncées ci-après, l'ensemble faisant l'objet d'un paragraphe dédié plus loin dans la thèse. Cf. Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 1, Paragraphe 2 « la définition du principe de subsidiarité ».

- S'assurer que ce soutien ne se traduise pas par une diminution des capacités des personnes ou des communautés à qui les tâches reviennent ;
 - Aide chaque niveau à développer ses compétences non seulement pour bien assurer ses responsabilités mais aussi pour développer son autonomie.
- **Principe de suppléance** : une autorité supérieure doit, lorsque les circonstances l'exigent, exercer un pouvoir pour le compte des niveaux inférieurs qui n'en ont pas la capacité. Cependant, en vertu du principe d'autonomie cité précédemment, elle se doit de le faire en respectant au maximum leur autonomie dès que possible. Ce dernier aspect pose plusieurs questions :
- Quels sont les critères à partir desquels il est possible de se substituer au niveau inférieur ?
 - Quelles sont les modalités pour déclencher cette suppléance ? Est-ce imposé par l'échelon supérieur ? Est-ce à la demande du niveau inférieur ?

Subsidiarité et délégation

La subsidiarité n'est pas la délégation « améliorée ». Bien que liées par leur implication dans la répartition des pouvoirs et des responsabilités, la subsidiarité et la délégation présentent des nuances qui influencent leur application et leur impact sur les différentes strates d'autorité.

La délégation est un mécanisme par lequel une autorité hiérarchique transfère certains de ses pouvoirs et responsabilités à des niveaux inférieurs. C'est un processus de gestion qui vise à optimiser l'efficacité et la prise de décision en déléguant des tâches spécifiques. Cependant, la délégation ne requiert pas nécessairement la reconnaissance intrinsèque des capacités et des responsabilités des entités inférieures. Elle peut parfois être basée sur des considérations pragmatiques de décharge de travail. D'un autre côté, la subsidiarité implique une perspective plus profonde et complexe. Elle exhorte l'autorité à non seulement transférer des compétences, mais aussi à reconnaître, protéger et développer les pouvoirs inhérents aux niveaux inférieurs. La subsidiarité repose sur une compréhension profonde des besoins et des particularités locales, et elle vise à garantir que les décisions soient prises au niveau le plus approprié, favorisant ainsi une gouvernance plus participative et pertinente.

Bien que la délégation puisse être perçue comme une forme simplifiée de subsidiarité dans laquelle des pouvoirs sont transférés sans nécessairement une reconnaissance profonde des niveaux inférieurs, il est important de noter que les deux concepts ne sont pas interchangeables. La délégation peut être un outil pour mettre en œuvre la subsidiarité, en permettant aux niveaux inférieurs de gérer des tâches spécifiques, mais la véritable essence de la subsidiarité réside dans la reconnaissance et la promotion des compétences locales intrinsèques. La différence entre subsidiarité et délégation réside ainsi dans la profondeur de leur implication dans la prise de décision et la gouvernance. La délégation se concentre principalement sur le transfert de tâches, tandis que la subsidiarité englobe une compréhension plus large et holistique de la manière dont les pouvoirs et les responsabilités sont distribués pour garantir une gouvernance équilibrée, efficace et adaptée aux besoins locaux.

Principe de libre administration

Le principe de libre administration des collectivités territoriales représente un fondement essentiel de l'organisation étatique et administrative, insufflant une dynamique fondamentale de gouvernance locale et de démocratie participative. Ce principe se traduit par la reconnaissance d'une sphère d'autonomie et de compétence spécifiquement dévolue aux niveaux d'autorité, élus par la population, afin de gérer et de décider des affaires qui les concernent directement.

Dans son essence, le principe de libre administration garantit que les niveaux d'autorités sont dotés d'organes délibérants élus, conférant ainsi une représentativité démocratique à la population. Cela leur permet de prendre des décisions en toute indépendance, dans le respect du cadre légal établi, sans être soumises à des interférences excessives de l'autorité centrale. Ce concept d'autonomie locale reconnaît le droit inhérent des niveaux d'autorités à gérer leurs affaires internes de manière autonome, en fonction de leurs besoins et de leurs spécificités.

Le principe de libre administration s'intègre de manière intrinsèque au principe de subsidiarité. Ces deux principes sont interdépendants et se complètent mutuellement pour former une base solide de gouvernance. Alors que le principe de libre administration se concentre sur l'autonomie décisionnelle et exécutive des niveaux d'autorité, le principe de subsidiarité met l'accent sur le fait que l'autorité centrale doit respecter le rôle prioritaire de

chaque niveau d'autorité dans la prise de décision. En d'autres termes, la libre administration reconnaît le droit des niveaux d'autorités à décider, tandis que la subsidiarité encourage l'autorité centrale, supérieure, à s'abstenir d'intervenir dans des domaines qui relèvent davantage des compétences des niveaux inférieurs.

Cette synergie entre la libre administration et la subsidiarité est si profonde qu'il est parfois difficile de les distinguer. Pourtant, elles représentent deux facettes d'un même concept : garantir que chaque niveau exerce ses fonctions dans un environnement de respect mutuel et de coopération avec l'autorité supérieure qui doit non seulement reconnaître leurs compétences mais aussi les soutenir dans leur quête de développement local et de réponses adaptées aux besoins de la population.

En somme, le principe de libre administration s'intègre harmonieusement avec le principe de subsidiarité pour promouvoir une gouvernance équilibrée, participative et responsabilisante. Ces principes fondamentaux sont essentiels pour garantir une prise de décision locale efficace, une gestion adaptée des besoins locaux et une démocratie vivante, contribuant ainsi à une organisation étatique et administrative plus démocratique, transparente et résiliente.

Paragraphe 2 – Intérêt de la recherche

Dès l'accession du Mali à l'indépendance en 1960, les autorités des deux premières Républiques ont manifesté leur intérêt pour la décentralisation. Mais c'est sous la Troisième République que celle-ci a revêtu un aspect plus profond qui s'attache aux idéaux de paix, de démocratie et de développement dont était porteuse la Révolution de mars 1991.

C'est en ce sens que la Constitution de la 3^{ème} République³³ prévoit, dans son Titre XI et ses articles 97 et 98, la promotion d'un développement à la base dans le cadre d'un Etat de droit. La réforme de décentralisation a permis de mettre en place une assise juridique et institutionnelle qui a abouti à l'adoption des principaux textes législatifs et règlementaires indispensables à sa mise œuvre, à un découpage territorial, à l'installation et au fonctionnement des organes de 761 Collectivités territoriales, et à la promesse de favoriser la participation du plus grand nombre à la prise de décision.

Cette analyse, dédiée à l'intérêt de la recherche réalisé dans le cadre de cette thèse, revient sur le processus de décentralisation en République du Mali et explique en quoi il s'agit, avant tout, d'un projet politique dont la raison d'être est tout simplement la sauvegarde de l'Etat malien (A) ; pour ensuite souligner la place du principe de subsidiarité dans la dynamique de relance du projet de décentralisation suite aux évènements de 2012 (B).

A. Le projet politique de décentralisation en République du Mali

De son indépendance le 22 septembre 1960 à ce jour, la République du Mali a été le théâtre de conflits armés à l'intérieur de ses frontières nationales. La 1^{ère} République (1961/1967) a rapidement laissé place à la seconde (1968/1991) qui a instauré un régime, à bien des égards, dictatorial. Ni l'une, ni l'autre n'a su mettre fin à la rébellion lancinante des populations

³³ Cf. Partie I, Titre 2, Chapitre 1, Section 2, Paragraphe 2 « la 3^{ème} République et l'avènement du projet politique de décentralisation ».

Touaregs des régions Nord du pays qui a fini par se conjuguer avec un soulèvement de la population du Sud, en particulier à Bamako en 1991³⁴.

L'Etat avait atteint un tel discrédit que, au plus fort des événements, la population attaquait toutes ses représentations³⁵ : bureaux administratifs, fonctionnaires, emblèmes nationaux... tout bien public dans lesquels, au final, la population ne reconnaissait que la propriété d'un Etat qui leur était devenu étranger.

Les dimensions du projet politique de décentralisation

C'est dans ce profond rejet populaire de l'Etat que l'on trouve la première dimension de l'objectif politique de la décentralisation : au sortir de la crise, il était nécessaire de (ré)implanter dans le cœur des populations le sentiment d'attachement, d'appartenance, à l'Etat moderne qu'est la République du Mali³⁶. C'est ainsi que, lors de la conférence nationale qui a suivi la chute de la seconde république, une des recommandations fortes a été d'en finir avec la gestion de l'Etat par ses seuls administrateurs et chercher à impliquer davantage les populations. Il s'agissait de responsabiliser et de faire participer les populations dans la gestion des affaires publiques, en particulier locales, et donc de lever toute entrave à une mise en œuvre effective de la décentralisation³⁷.

La seconde dimension de l'objectif politique du projet de décentralisation se trouve dans la solution formulée, à la même période, pour sortir du conflit que connaissait le Nord du pays

³⁴ BOILLEY Pierre. Présidentielles maliennes : l'enracinement démocratique ? In : *Politique africaine*. 2002, n°86, pp. 171-182.

³⁵ Cf. retranscription de M. Diakalidia DEMBELE, ancien Expert de la Mission de Décentralisation et de la Réforme Institutionnelle, Coordinateur du Programme d'Appui à la Décentralisation et à la Régionalisation (PADR) de la coopération technique allemande (GIZ), en annexe de la thèse.

³⁶ Cf. retranscription de M. Boubacar BAH, ancien Maire de la Commune V de Bamako, ancien Président de l'association des municipalités du Mali et ancien Ministre de l'Administration Territoriale de la Décentralisation, en annexe de la thèse.

³⁷ Cf. retranscription de M. Ousmane SY, ancien expert au Programme des Nations Unies pour le Développement, ancien Chef de la Mission de Décentralisation et de la Réforme Institutionnelle, ancien Ministre de l'Administration territoriale et des Collectivités territoriales, ancien Ministre de la Décentralisation et de la Ville, en annexe de la thèse.

et où plusieurs tentatives de résolutions s'étaient soldées par un échec. Le « pacte national », nom des accords signés à l'époque, préconisaient l'autonomie administrative pour les régions du Nord³⁸. Le débat autour de cette proposition consistait alors à savoir si le Mali, en tant qu'Etat unitaire, devait être préservé : fallait-il donner une autonomie administrative à une seule partie du territoire national ? Le projet de décentralisation, appliqué à l'ensemble du territoire pour préserver l'unité nationale, l'égalité des citoyens, a été la réponse donnée³⁹.

Ainsi, le processus de décentralisation, né à la faveur de l'ouverture politique qui a suivi la chute du Régime de Moussa TRAORE et de la 2^{ème} République au début des années 1990, efficacement mis en œuvre, présente des avantages potentiels en matière d'inclusion politique, d'offre de services publics et de légitimation de l'action publique. En d'autres termes, la décentralisation, et le développement local qu'elle induit se devaient améliorer la gouvernance, aider à construire et accroître les capacités institutionnelles, augmenter l'offre d'infrastructures et l'efficacité des prestations de services durables à même de consolider la paix et la cohésion dans le cadre de l'unité nationale⁴⁰.

Tel était la double promesse du projet politique de la décentralisation, à mi-temps des années 1990 et au début des années 2000.

³⁸ Le Pacte national conclu entre le gouvernement de la République du Mali et les mouvements et fronts unifiés de l'Azawad consacrant le statut particulier du Nord au Mali, en date du 11 avril 1992, en son Titre III stipule que « *le principe d'un redécoupage administratif portant sur chaque niveau d'organisation territoriale du Nord du Mali est convenu entre les deux Parties* », article 15. Les compétences des assemblées inter-régionales sont ensuite précisées (chapitre 1), ainsi que celles des assemblées régionales (chapitre 2) et locales (chapitre 3).

³⁹ Cf. *retranscription de M. Ousmane SY, ancien expert au Programme des Nations Unies pour le Développement, ancien Chef de la Mission de Décentralisation et de la Réforme Institutionnelle, ancien Ministre de l'Administration territoriale et des Collectivités territoriales, ancien Ministre de la Décentralisation et de la Ville, en annexe de la thèse.*

⁴⁰ *Mission de l'Union Africaine pour le Mali et le Sahel (MISAHEL-UA). Séminaire d'échange d'expériences de décentralisation en Afrique : mise en œuvre de l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali. Rapport du séminaire, Bamako, 2018, p.4.*

La concrétisation du projet politique de décentralisation

Aujourd'hui, le Mali compte 703 communes rurales ou urbaines, 49 cercles, 10 régions⁴¹ et le District de Bamako⁴². L'investiture des organes délibérants et exécutifs⁴³ a dès le début vu le transfert de certaines compétences comme l'état civil, le recensement, les archives et la documentation, la police administrative, l'hygiène et l'assainissement⁴⁴.

La consécration des collectivités territoriales comme échelon public de base a été soutenu par la loi n°93-008 du 11 février 1993 portant libre administration des collectivités territoriales qui stipule en son article 4 que « *tout transfert de compétences à une collectivité territoriale doit être accompagné du transfert concomitant par l'Etat à celle-ci des ressources et moyens nécessaires à l'exercice normal de ces compétences* »⁴⁵.

C'est dans ce cadre qu'il était prévu un transfert progressif et modulé des compétences et des ressources en faveur des collectivités territoriales dans des domaines ciblés⁴⁶ ainsi que la mise en place de dispositifs d'accompagnement.

⁴¹ Le découpage original comportait 8 régions, ce n'est que récemment que la Région de Tombouctou a été divisée en deux (Tombouctou et Taoudénit), tout comme la Région de Gao (Gao et Ménaka), portant à 10 le nombre actuel de région. Cependant, la présente thèse ne considèrera pas ce nouveau découpage car, bien qu'il soit en théorie effectif avec la nomination des gouverneurs des deux nouvelles régions le 19 janvier 2016, ce découpage n'a pu aller plus loin et ne représente toujours pas, à ce jour et probablement jusqu'aux prochaines élections locales dont la date n'est toujours pas connue, une réalité tangible sur le terrain.

⁴² Cf. Partie I, Titre 2, Chapitre 2, Section 1, Paragraphe 2 « les institutions de la décentralisation ».

⁴³ A ce jour, les élections locales maliennes ont été organisées à trois reprises : en 2004, en 2009 et en 2016, mais seulement sur une partie du territoire pour cette dernière, en raison de l'insécurité régnant dans certaines régions du pays.

⁴⁴ Cf. Partie II, Titre 1, Chapitre 2, Section 1, Paragraphe 1 « la complexité du transfert de compétences dans un contexte de ressources restreintes ».

⁴⁵ Cf. Partie I, Titre 1, Chapitre 2, Section 1, Paragraphe 1 « la constitution, les lois et règlements de la décentralisation ».

⁴⁶ Tels que l'hydraulique, la santé, l'éducation, la gestion des ressources naturelles, etc.

Figure n°1 : découpage administratif niveau cercle (49) et région (8) des collectivités maliennes



Les dispositifs d'accompagnement sont des rouages essentiels du processus de décentralisation au Mali, visant à renforcer les collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences et à promouvoir le développement local. Ces dispositifs se composent de plusieurs éléments interdépendants qui visent à soutenir, encadrer et renforcer les capacités des collectivités territoriales dans leur transition vers une plus grande autonomie et responsabilité, ils sont constitués :

- (1) Des structures d'appui technique au niveau nationale, régionale et locale que sont les services déconcentrés de l'Etat. Ils fournissent un soutien technique, des conseils et des orientations aux collectivités pour les aider à remplir leurs missions. Parmi ces services, la Direction Générale de l'Administration du Territoire assume le rôle de contrôle de légalité des actes des collectivités, garantissant la conformité de leurs décisions avec la législation en vigueur. L'Inspection de l'Intérieur assure quant à elle le suivi et le contrôle du fonctionnement et de la gestion des collectivités territoriales, à travers les Gouverneurs et les Préfets ;

- (2) Un soutien financier à travers le Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales (FNACT) géré par l'Agence d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT). Ce fonds vise à fournir des ressources financières aux collectivités pour les aider à financer leurs projets et initiatives de développement local. Il contribue ainsi à renforcer leur capacité financière et à atténuer les contraintes budgétaires auxquelles elles peuvent être confrontées ;
- (3) Des dispositifs d'orientation (Comités Régionaux et Locaux de Suivi et d'Accompagnement de la Décentralisation – CROCSAD, CLOCSAD) qui guident les collectivités dans la mise en œuvre de leurs compétences et de leurs projets. Ces comités rassemblent différents acteurs locaux et nationaux pour échanger des informations, partager des expériences et fournir des conseils stratégiques aux collectivités territoriales. Ce sont également des instances de validation dans de nombreux documents administratifs des collectivités, comme par exemple les Plan de Développement Economiques, Sociaux et Culturels (PDESC) ;
- (4) Des structures d'appui technique et financier internationaux, tels que les agences de coopération au développement et les organisations non gouvernementales (ONG). Ces partenaires fournissent un appui financier et technique pour la mise en œuvre de projets de développement local. Ils contribuent ainsi à diversifier les sources de financement des collectivités et à renforcer leurs capacités techniques.

Les différentes phases du projet politique de décentralisation

La mise en œuvre du projet de décentralisation au Mali s'est déroulée en plusieurs phases distinctes, chacune avec ses spécificités et ses objectifs. Ces différentes phases ont contribué à façonner l'évolution du processus de décentralisation et ont eu des impacts significatifs sur le dispositif institutionnel et la gouvernance des collectivités territoriales. Elles peuvent être résumées comme suit⁴⁷ :

- **La première phase (1993 à 2000) – Mise en place du dispositif institutionnel** : cette phase a été marquée par l'adoption d'un ensemble de lois et de règlements qui ont

⁴⁷ SY, Ousmane. Le Mali, de la décentralisation à la régionalisation, quelles perspectives ? In : *Les Cahiers de MaCoTer*. 2020, vol. 1, n°2, pp. 153-161.

jeté les bases du système de décentralisation. L'accent a été mis sur la création des structures légales nécessaires pour établir les trois niveaux de collectivités territoriales : les communes, les cercles et les régions. Cette phase a établi le cadre juridique et réglementaire qui allait définir les compétences, les pouvoirs et les responsabilités des collectivités territoriales ;

- **La seconde phase (2000 à 2012) – Consolidation de la décentralisation** : cette période a été caractérisée par la mise en place opérationnelle des dispositifs institutionnels, techniques et financiers nécessaires à la décentralisation. Des structures de pilotage, de coordination et de gestion de la décentralisation ont été établies pour accompagner les collectivités dans leur prise de responsabilité⁴⁸. Des décrets d'application ont été adoptés pour clarifier les modalités de mise en œuvre des textes de base⁴⁹. L'élaboration d'instruments de mise en œuvre de la politique de décentralisation a également été entreprise⁵⁰. Les dispositifs d'accompagnement, tels que les CROCSAD, les CLOCSAD et les CCC, ont été créés pour fournir un soutien technique et stratégique aux collectivités territoriales ;
- **La troisième phase (2012 à 2019) – Approfondissement et régionalisation** : cette phase a été marquée par un renforcement de l'échelon régional dans les prérogatives de développement économique des territoires. Des outils tels que les contrats-plan Etat-Région ont été instaurés pour promouvoir la collaboration entre les niveaux de gouvernement et stimuler le développement régional. La création des Agences de Développement Régional (ADR) a également été entreprise pour favoriser la mise en œuvre de projets de développement à l'échelle régionale. Cette phase visait à répondre aux défis posés par la crise sécuritaire et identitaire dans les régions du Nord du Mali, ainsi qu'à la crise politique au Sud ;

⁴⁸ Haut Conseil des Collectivités Territoriales, Direction Générale des Collectivités Territoriales, Commissariat au Développement Institutionnel, Centre de Formation des Collectivités Territoriales, Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales, Direction Générale de la Fonction Publique Territoriale, Commission Interministérielle de Transfert des Compétences, ...

⁴⁹ Notamment les décrets de transfert des compétences et des ressources.

⁵⁰ En particulier le Programme National d'Appui aux Collectivités Territoriales et du Document Cadre de la Politique Nationale de Décentralisation.

- **La quatrième phase (2019 à aujourd’hui) – Incertitude et réévaluation** : cette phase a débuté avec le coup d’État de 2019 contre le gouvernement du président d’Ibrahim Boubacar KEÏTA qui a entraîné un changement de gouvernement. Elle a été marquée par une période de transition politique et d’incertitude quant à l’avenir de la décentralisation. Le gouvernement militaire en place a engagé des réflexions sur la réécriture de la constitution et sur l’organisation d’élections générales. Cette phase de transition a remis en question la trajectoire de la décentralisation et a suscité des interrogations sur la poursuite du processus d’approfondissement et de régionalisation.

Le devenir de cette quatrième phase étant actuellement très incertain, la recherche portée par cette thèse s’inscrit résolument dans les réflexions développées autour de la consolidation de la décentralisation et son approfondissement à travers la régionalisation telles qu’abordées lors de la troisième phase.

B. Le principe de subsidiarité au cœur de la relance du projet de décentralisation

Si la décentralisation est d’abord un projet politique qui traduit la volonté de répondre aux enjeux politiques forts de démocratisation et d’unité nationale qui s’imposent au Mali, le processus amorcé en 1991 – bien qu’il ait connu de nombreuses avancées – a vu son portage politique progressivement s’affaiblir au cours des années 2000, faisant de la réforme davantage une question administrative aux mains des techniciens⁵¹.

La crise politique et sécuritaire que le Mali traverse depuis 2012 a remis en avant la dimension politique de la décentralisation ainsi que la nécessité de renforcer la réforme afin de relever, dans le cadre de la refondation de l’Etat, les défis liés au développement, à l’unité nationale et à l’intégrité du territoire : « *L’une des causes du cataclysme qu’a connu notre pays, et dont*

⁵¹ Ce constat fait consensus parmi les observateurs de la politique malienne, à tel point qu’il figure en préambule du rapport des Etats Généraux de la décentralisation au Mali (2013) signé par le Président de la République alors en fonction à l’époque, Ibrahim Boubacar KEÏTA.

il se remet lentement, est la déliquescence de l'Etat. C'est pourquoi, cette crise nous donne la redoutable occasion d'inventer un nouveau modèle malien, l'opportunité historique de refonder l'Etat. Cela ne pourra s'accomplir que dans la proximité, car l'Etat doit s'incarner en chacun d'entre nous. »⁵²

Le consensus politique pour une « décentralisation renforcée »

Les autorités maliennes issues des élections de 2013, à peine installées, ont jugé prioritaire de consacrer en octobre 2013 des **Etats Généraux de la décentralisation**. Le rapport introductif présenté à cette occasion, intitulé « *La décentralisation au Mali : état des lieux et pistes de solutions pour un nouveau souffle* » rappelle « *combien les progrès dans ce domaine sont tributaires d'efforts inlassables et d'une volonté sans cesse renouvelée.* »⁵³

Ces Etats Généraux de la décentralisation ont débouché sur des recommandations, qui constituent l'essentiel du soubassement des dispositions institutionnelles définies dans l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger⁵⁴. Cet Accord, signé les 15 mai et 20 juin 2015, se fixe comme principal objectif de créer les conditions d'une paix juste et durable au Mali. A cet effet, il a prévu :

- La prise en charge par les populations de la gestion effective de leurs propres affaires, à travers un système de gouvernance qui prend en compte leurs aspirations et leurs besoins spécifiques⁵⁵ ;

⁵² Extrait du discours d'ouverture des Etats Généraux de la décentralisation, prononcé par Ibrahim Boubacar Keïta, Président de la République du Mali (2013-2019), à Bamako, le 21 octobre 2013.

⁵³ SIDIBE Oumarou. *La Décentralisation au Mali : Etats des lieux et pistes de solutions pour un nouveau souffle*. Rapport de la Primature, Bamako, 2013, p.5.

⁵⁴ L'accord d'Alger, officiellement dénommé « Accord pour la paix et la réconciliation au Mali », est un accord mettant fin à la guerre au Mali (qui a débuté en 2012 avec l'insurrection au Nord du pays de groupes indépendantistes pro-Azawad), signé le 15 mai et 20 juin 2015 à Bamako – après des négociations menées à Alger – entre la République du Mali et la Coordination des mouvements de l'Azawad.

⁵⁵ « *Les Parties, dans l'esprit de la Feuille de route, réitèrent leur attachement aux principes ci-après : a) respect de l'unité nationale, de l'intégralité territoriale et de la souveraineté de l'Etat du Mali, ainsi que de sa forme républicaine et de son caractère laïc ; b) reconnaissance et promotion de la diversité culturelle et linguistique et valorisation de la contribution de toutes les composantes du peuple malien, particulièrement celle des femmes et des jeunes à l'œuvre de construction nationale ; c) prise en charge par les populations de la gestion effective de*

- La promotion d'un développement équilibré de l'ensemble des régions du Mali en tenant compte de leur potentialités respectives⁵⁶ ;
- La mise en place d'une architecture institutionnelle fondée sur les collectivités territoriales dotées d'organes élus au suffrage universel et de pouvoirs étendus⁵⁷.

Cet objectif se fonde sur un approfondissement de la décentralisation en renforçant l'échelon territorial « région » qui permet une mise en cohérence des dynamiques locales et régionales avec les dynamiques nationales. La Région doit ainsi permettre une double intégration territoriale : la mise en œuvre sur le territoire des stratégies et des politiques nationales et l'intégration des initiatives de développement local sur ce territoire. *« A travers une décentralisation renforcée, fondée sur la régionalisation, mettre le développement régional au centre de la gouvernance, de la croissance de l'activité et de la solidarité nationale dans le*

leurs propres affaires, à travers un système de gouvernance prenant en compte leurs aspirations et leurs besoins spécifiques ; d) promotion d'un développement équilibré de l'ensemble des régions du Mali tenant compte de leurs potentialités respectives ; e) rejet de la violence comme moyen d'expression politique et recours au dialogue et à la concertation pour le règlement de différends ; f) respect des droits de l'Homme, de la dignité humaine et des libertés fondamentales et religieuses ; g) lutte contre la corruption et l'impunité ; h) lutte contre le terrorisme, le trafic de drogues et les autres formes de criminalité transnationale organisée. », article 1^{er}, Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger, 1^{er} mars 2015.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ *« Les Parties conviennent de mettre en place une architecture institutionnelle permettant aux populations du Nord, dans un esprit de pleine citoyenneté participative, de gérer leurs propres affaires, sur la base du principe de libre administration et assurant une plus grande représentation de ces populations au sein des institutions nationales. A cet effet il est prévu les dispositions ci-après : Au niveau local : - La région est dotée d'une Assemblée Régionale élue au suffrage universel direct, bénéficie d'un très large transfert de compétences de ressources et jouit des pouvoirs juridiques, administratifs et financiers appropriés ; - Les populations maliennes et en particulier celles des régions du Nord auront, dans ce cadre, à gérer leurs propres affaires sur la base du principe de la libre administration ; - Le Président de l'Assemblée est élu au suffrage universel direct. Il est également le chef de l'Exécutif et de l'Administration de la région ; - Les cercles et les communes sont dotés d'organes délibérants (Conseil de cercle et Conseil communal) élus au suffrage universel direct et dirigés par des bureaux ayant une fonction exécutive avec à leur tête un Président du Conseil de cercle et un Maire élus ; - IL est reconnu à chaque région le droit d'adopter la dénomination officielle de son choix dans le cadre des dispositions relatives au statut juridique et au fonctionnement des régions. [...] »*, article 6 (extrait), Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger, 1^{er} mars 2015.

respect des diversités culturelles et territoriales, en préservant l'unité et l'intégrité nationales. »⁵⁸ C'est ainsi que le Document Cadre de la Politique Nationale de Décentralisation (DCPND) 2015-2024 met l'accent sur cette régionalisation⁵⁹ et que les Agences de Développement Régional sont créées en 2015⁶⁰. Enfin, mentionné au détour d'une recommandation parmi la centaine que contient le rapport des Etats Généraux de la Décentralisation, la régionalisation doit contribuer à « *une mise en œuvre effective du principe de subsidiarité* ».

La « timide » récurrence du principe de subsidiarité

Cette mention, bien que timide, est régulièrement mise en avant dans diverses concertations et réflexions stratégiques visant à renforcer et à approfondir le processus de décentralisation. Ces événements, qui ont portés sur la « relance » de la décentralisation au Mali en complément des Etats Généraux de 2013, ont joué un rôle essentiel en mettant en lumière la nécessité d'appliquer ce principe pour une gouvernance locale efficace et pour répondre aux défis spécifiques du pays :

- **Le « Forum national sur la décentralisation au Mali : bilan et perspectives »** : organisé en 2011⁶¹, ce forum a rassemblé différents acteurs et parties prenantes pour discuter des enjeux de la décentralisation au Mali. Les recommandations issues de ce forum ont été structurées autour de six axes, chacun étant lié à des aspects spécifiques de la décentralisation. Le forum a souligné l'importance de la gouvernance locale, de la mobilisation des ressources financières, du transfert de compétences et de ressources,

⁵⁸ Formulation retenue pour exprimer la vision de la stratégie de mise en œuvre des recommandations des Etats Généraux de la décentralisation. Cf. Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales (MATCL). *Stratégie et plan d'actions prioritaires pour la mise en œuvre des recommandations des états généraux de la décentralisation* : « *la régionalisation au cœur du renforcement de la décentralisation* ». Rapport, Bamako, 2014, p.14.

⁵⁹ Avec pour objectif de promouvoir le développement territorial, équilibré des régions et des pôles urbains à travers, entre autres, le développement d'une économie régionale afin de créer des richesses et des emplois.

⁶⁰ Leur mission est de favoriser le développement régional et local dans leur espace d'intervention, un objectif plus politique que stratégique qui ne favorise guère la déclinaison d'une stratégie opérationnelle.

⁶¹ Ce forum s'est appuyé sur une « étude sur le bilan et les perspectives de la décentralisation au Mali » qui mentionne également la nécessité de rendre « effectif » l'application du principe de subsidiarité.

du développement des capacités des collectivités territoriales, de l'approche du développement territorial et du suivi/évaluation. Le principe de subsidiarité a été évoqué dans le cadre de ces recommandations, renforçant ainsi son rôle au sein de la décentralisation⁶².

- **Le « Forum des Collectivités territoriales sur la gestion de la crise au Mali : une décentralisation immédiate et intégrale pour la sortie de crise »** : organisé, en novembre 2012, par les Associations de Pouvoirs Locaux (APL), composées de l'Association des Collectivités Cercles du Mali (ACCM), de l'Association des Municipalités du Mali (AMM) et de l'Association des Régions du Mali (ARM), en collaboration avec les Ministères chargés de la Décentralisation et de la Réforme de l'Etat. Ce forum a défini des orientations pour un approfondissement de la décentralisation permettant de relever les défis mis en évidence par la crise. Le plan d'actions élaboré pour mettre en œuvre ces recommandations a spécifiquement fait référence au principe de subsidiarité, soulignant ainsi sa pertinence dans la gestion de la crise et le renforcement de la gouvernance locale, « *dans l'esprit du principe de subsidiarité* »⁶³ ;
- **La Rencontre sur « Les Collectivités Territoriales pour la paix et le développement du Mali »** : cet évènement s'est tenu à Lyon, en mars 2013, à l'initiative du Ministère Français des Affaires Etrangères a poursuivi les réflexions initiées lors du forum précédent. Bien que les détails sur l'application effective du principe de subsidiarité n'aient peut-être pas été spécifiquement abordés, la rencontre a contribué à affiner la vision pour un rôle renforcé des collectivités territoriales dans la paix et le développement du Mali⁶⁴ ;

⁶² Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales (MATCL). *Actes du Forum National sur la décentralisation au Mali : bilan et perspectives*. Rapport, Bamako, 2012, p. 112 ;

⁶³ Association des Municipalités du Mali. *Actes du Forum des collectivités territoriales sur la gestion de crise*. Rapport, Bamako, 2013, p. 52.

⁶⁴ Cf. retranscription de M. Boubacar BAH, ancien Maire de la Commune V de Bamako, ancien Président de l'association des municipalités du Mali et ancien Ministre de l'Administration Territoriale de la Décentralisation, en annexe de la thèse.

- **La Conférence Internationale « Ensemble pour le Renouveau du Mali »** : cet évènement a été organisé à Bruxelles en mai 2013 pour discuter et valider le « Plan pour la Relance Durable (PRED) du Mali 2013-2014 ». Ce plan contient une partie sur la décentralisation qui propose les grandes orientations pour l’approfondissement de ce processus, dont la mise en œuvre du principe de subsidiarité qui a été identifiée comme une composante clé pour renforcer la gouvernance locale et le développement⁶⁵.

Ces différents événements et réflexions stratégiques soulignent la récurrence et l'importance du principe de subsidiarité dans les discussions sur le devenir de la réforme de la décentralisation au Mali, dans le contexte d'une recherche de solution à la crise sécuritaire et politique que connaît le pays.

Le principe de subsidiarité comme concept central pour relancer la décentralisation

Bien que la pertinence et les choix du processus de décentralisation soient actuellement remis en débat, la décentralisation apparaît toujours comme une option essentielle pour contribuer à la résolution de la crise au Nord du Mali, à condition que la réforme soit approfondie et adaptée aux enjeux. Le processus de décentralisation au Mali a enregistré des acquis importants, mais la crise que traverse le Mali depuis 2012 et sa troublante similarité avec les revendications de celle de 1991 invite à comprendre *pourquoi* certaines difficultés de natures diverses persistent.

Il existe aujourd’hui, sur le Mali, une documentation très importante sur les différentes dimensions de la politique de décentralisation⁶⁶ tant pour apprécier sa portée et sa mise en œuvre que pour proposer des améliorations et des évolutions. Le principe de subsidiarité, et son application effective, bien que mentionné au détour de diverses recommandations politiques et programmatiques, ne semble pas avoir fait l’objet – à ce jour – d’une analyse proposant une synthèse de l’application de ses différentes dimensions, de surcroît dans le contexte juridico-politique de la décentralisation au Mali. Comme cela sera analysé par la

⁶⁵ Primature. *Plan pour la relance durable du Mali 2013-2014*. Rapport, Bamako, 2013, p. 27.

⁶⁶ Car, malgré les difficultés de ces dernières années, le Mali reste encore aujourd’hui un des pays les plus avancés en matière de décentralisation, comme cela a été mentionné précédemment.

suite⁶⁷, la difficulté à formuler des critères d'application du principe de subsidiarité n'encourage guère les recherches en ce sens. Néanmoins, dans le contexte actuel de sortie de crise au Nord du Mali, et de l'impasse dans laquelle l'ensemble des acteurs semble se trouver, toute initiative qui permettrait de repenser le cadre conceptuel de la décentralisation, bien que déjà riche, ne paraît guère superflue.

Telle est l'ambition de la recherche portée par cette thèse : proposer une relecture du processus de décentralisation au Mali à l'aune d'un concept central, le principe de subsidiarité, dont l'analyse de l'application effective servirait de « boussole » pour déboucher sur des orientations et des modalités de mise en œuvre à court, moyen et long terme. Cette ambition se retrouve dans le titre de la thèse : *Le principe de subsidiarité au Mali. Enjeux majeurs, application confuse, réalisation incertaine.*⁶⁸

⁶⁷ Cf. Introduction, paragraphe 3, partie A « Modèle d'analyse ».

⁶⁸ Ce titre est une reprise et adaptation de celui formulé par Monique CHEMILLIER-GENDREAU dans son article pour le monde diplomatique (juillet 1992) dénommé « *Le principe de subsidiarité : enjeu majeur, débat confus* » à propos de l'introduction de cette notion dans le traité de Maastricht. Cf. CHEMILLIER-GENDREAU, Monique. Le principe de subsidiarité : enjeu majeur, débat confus. In : *Monde Diplomatique*. 1992, juillet, n°460, p.14.

Paragraphe 3 – Objet de la recherche

L'objet de recherche consiste à analyser le rôle et la mise en œuvre réelle du principe de subsidiarité dans un pays en voie de développement comme le Mali. Notre question de recherche porte donc sur la place qu'occupe le principe de subsidiarité dans le dispositif juridique et politique du système multi-niveaux de gouvernance au Mali, la portée du principe et son application sur le terrain ainsi que sur les leviers à activer pour promouvoir sa réalisation effective dans le processus de décentralisation en cours pour renforcer le développement local.

L'objet de la recherche se situe dans un contexte multi-dimensionnel : historique, politique, sociologique, juridique, ... Pour être en mesure de cerner la place du principe de subsidiarité dans la législation malienne et sa traduction dans la réalité du processus de décentralisation de la gestion des affaires quotidiennes des collectivités territoriales, il importe de construire un modèle d'analyse approprié pour conduire les investigations.

Construit autour d'un concept central, ce modèle d'analyse présente différentes hypothèses de recherche (A) qui orienteront les investigations et la définition du dispositif de recherche (B).

A. Modèle d'analyse

Un modèle d'analyse est composé de questions, de concepts et d'hypothèses qui sont articulés entre eux pour former ensemble un cadre analytique cohérent. Sans cet effort de cohérence, la recherche s'éparpillerait dans diverses directions et il deviendrait difficile, voire impossible, de structurer la réflexion. C'est pourquoi il est préférable que le nombre de **concepts** et d'**hypothèses** composant le modèle d'analyse reste relativement limité⁶⁹.

Le principe de subsidiarité qui est le **concept central** comporte différentes dimensions qui doivent être étudiées comme étant des conditions nécessaires à son effectivité réelle et, de

⁶⁹ VAN CAMPENHOUDT, Luc, MARQUET, Jacques et QUIVY, Raymond. *Manuel de recherche en sciences sociales*. Paris : Dunod, 5e édition, 2017, p. 152.

fait, pouvant être déclinés en une série d'indicateurs correspondants qui permettent de mesurer les impacts réels de ce principe sur le terrain. A ce titre, ils constituent les **hypothèses de recherche** sur lesquelles est structuré le travail d'investigations de la présente thèse.

Le principe de subsidiarité, ainsi que les différents « sous-principes » qui le composent, ont été présentés dans les précédents chapitres de l'introduction. Ils ne seront donc pas à nouveau discutés dans ce chapitre dédié au modèle d'analyse de la thèse qui se concentrera sur la traduction du **concept central** en **hypothèses de recherche** et leur **domaine d'application**.

La difficulté de formuler des critères d'effectivité du principe de subsidiarité

Le principe de subsidiarité peut poser problèmes par sa nature qui se présente plus philosophique que juridique⁷⁰. Cet écueil a déjà été soulevé et a donné lieu à débat : « *Bien que le concept abstrait de la subsidiarité puisse avoir une consonance claire, son application pratique dans des instances spécifiques ne va pas sans poser une série de problèmes. Tout d'abord, les acteurs politiques ne partagent pas tous la même définition de la subsidiarité et ne sont pas d'accord sur les critères à appliquer pour la rendre opérationnelle. Il faudra donc trouver un consensus sur ces critères avant d'espérer pouvoir appliquer ce principe dans la pratique.* »⁷¹

La difficulté de donner un contenu juridique précis à la subsidiarité semble avoir conduit le législateur français à ne pas introduire le principe dans le corpus législatif fondateur de la décentralisation en France : « *Après réflexion (la commission) juge inutile d'insérer dans le texte de loi un article traduisant ce principe, article qui ne pourrait avoir aucune valeur normative*⁷². » En lieu et place d'une référence explicite à la subsidiarité, il a été choisi de

⁷⁰ Conseil de l'Europe. Définition et limites du principe de subsidiarité. In : *Communes et Régions d'Europe*. 1994, n°55, p. 22.

⁷¹ GRETSCHMANN, Klaus. Subsidiarité : défi du changement. In : *Actes du colloque Jacques DELORS*. IEAP, 1991, p. 64.

⁷² Cf. les déclarations de Lionel de TINGUY et Michel GIRAUD, rapporteurs de la Commission des Lois du Sénat. Voir notamment documents Sénat n°33 (1978-1982), Tome I, p. 109 et le n°307 (1978-1979) Tome II.

procéder à une répartition détaillée des compétences dans deux lois de principes⁷³ qui n'ont cessé d'être modifiées par la suite.

Effectivement, plusieurs contraintes compliquent la formulation de critères d'application du principe de subsidiarité :

- **Un principe confronté à l'interdépendance des niveaux administratifs** : la complexité des politiques publiques modernes débouche sur le fait que la grande majorité des compétences sont des compétences partagées – rendant délicat une délimitation des responsabilités entre différents niveaux administratifs et donc une application du principe de subsidiarité sur la simple lecture de l'exercice des compétences ;
- **Un principe intrinsèquement dynamique et souple** : le principe de subsidiarité est un principe dynamique dont l'application se transforme au gré des enjeux auxquels sont confrontés les différentes parties prenantes. Il semble donc difficile de procéder à une énumération exhaustive, rigide, des compétences par niveaux d'interventions qui peuvent être amenées à évoluer dans le temps et l'espace ;
- **Un principe confronté à la réalité des ressources** : toute répartition des compétences doit intégrer l'idée que les collectivités, bien qu'elles puissent être du même niveau, ne disposent pas nécessairement de la même capacité à les exercer. Ainsi, une application stricte du principe de subsidiarité ne pourrait être effective et conduit, de fait, à une potentielle application différente d'une collectivité à une autre.

Hypothèses de recherche

Les difficultés énoncées ne constituent pas pour autant un obstacle à la déclinaison opérationnelle du principe de subsidiarité. Au contraire, ces difficultés soulignent la nécessité de définir des critères d'application « universels » du principe de subsidiarité qui permettraient d'identifier si un environnement est favorable, ou non, à son expression, à sa mise en œuvre réelle et pour quelles raisons.

⁷³ Il s'agit de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ; et de la loi n°83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n°83-8 du 7 janvier 1983.

Appliqué au cas du Mali et à ses enjeux tels qu'énoncés précédemment, le point de départ est que nous estimons qu'il sera possible, à travers une étude approfondie de l'application du principe de subsidiarité, d'apprécier non seulement la portée politique et juridique du principe de subsidiarité introduite dans la législation du pays mais aussi son application pratique et d'identifier des éléments susceptibles de faire progresser la réflexion sur l'application du principe de subsidiarité sur le terrain au Mali.

Il s'agit de vérifier l'importance et la mise en œuvre réelle du principe de subsidiarité dans un pays en voie de développement soumis à des changements politiques profonds comme le Mali et comment les acteurs ont agi pour promouvoir sa réalisation effective dans le processus de développement local et régional.

Notre première hypothèse de recherche concerne le positionnement juridique des collectivités territoriales. Ce positionnement leur permet de disposer d'une certaine autonomie pour gérer leurs propres affaires et déployer des politiques de développement local adapté aux besoins de leurs populations.

Nous développons également une seconde hypothèse de recherche selon laquelle les ressources des collectivités territoriales leur permettent de gérer efficacement les affaires de la communauté locale :

- Les collectivités territoriales disposent de ressources financières en quantité suffisante et d'une composition leur permettant une marge de manœuvre pour permettre aux collectivités territoriales de procéder à des choix et remplir leurs missions ;
- Les collectivités territoriales disposent de ressources humaines en nombre et en qualité suffisante pour assumer la charge de travail et bénéficiant d'un niveau de formation adapté à l'exécution de leurs missions ;
- Les collectivités territoriales disposent de biens mobiliers et immobiliers (immeubles, infrastructures de service, équipement, etc.) leur permettant de remplir leurs missions.

Ces hypothèses invitent à s'intéresser aux méthodes interdisciplinaires de recherche provenant à la fois de disciplines des sciences juridiques que des sciences sociales. Les méthodes de recherche juridique permettront d'analyser de manière approfondie les textes

d'ordres supranational et national, constitutionnels, législatifs et réglementaires. L'analyse juridique renseignera également sur la valeur des sources, leur étendue théorique et portée pratique, ainsi que sur l'interprétation que l'on pourra faire des dispositions mis en place. Les méthodes empruntées aux sciences sociales, et notamment les méthodes d'évaluation des lois et de politiques publiques, permettront d'apprécier les effets d'un système⁷⁴, de comprendre les logiques de son fonctionnement dans le souci de porter un jugement de valeur ainsi que de contribuer à l'amélioration en éclairant sur le sens, les conditions et les conséquences des actions et décisions. Pour ce faire, une démarche d'analyse évaluative se doit de construire un « référentiel » d'évaluation qui a été adopté pour servir de modèle d'analyse tel que construit, par exemple, pour cette thèse.

Ce référentiel d'évaluation décline différents indicateurs d'évaluation. Un indicateur est une variable dont l'analyse et le suivi permettent d'apprécier de manière objective, directement ou par recoupement, un phénomène, un état, une action, un résultat, un processus, etc.⁷⁵

Ainsi, appliqué à cette hypothèse de recherche, apprécier l'application réelle du principe de subsidiarité revient à formuler des indicateurs d'évaluation propres à son effectivité. Ces indicateurs se doivent d'être à la fois pertinents, objectifs, opérationnels et – comme énoncé précédemment - à caractère universel :

- (1) Des **indicateurs spécifiques et pertinents** car ils doivent cerner le sens des objectifs poursuivis et couvrir l'ensemble des conditions requises pour permettre l'exercice des compétences des collectivités ;
- (2) Des **indicateurs objectifs** car ils sont construits sur des données précises, chiffrées et temporalisées ;
- (3) Des **indicateurs opérationnels** et à **caractère universel** car ils permettent de formuler des orientations concrètes pour accompagner le changement des politiques de décentralisation, a minima dans le cadre de pays en développement, au-delà du seul cas malien.

⁷⁴ Un projet, un programme ... une politique publique.

⁷⁵ Cf. Partie II, Titre 1 « l'évaluation de la mise en œuvre réelle du principe de subsidiarité au Mali ».

L'étude des dispositions juridiques permet d'obtenir une vue approfondie du champ de manœuvre des collectivités territoriales et du droit de disposer du pouvoir de gestion des affaires locales à leur niveau. Il s'agit d'un indicateur à valeur juridique qui détermine le **positionnement du principe de subsidiarité** à l'égard des compétences des collectivités territoriales pour déployer des politiques de développement locales adaptées aux besoins de leurs populations (indicateur juridique).

Une fois ce positionnement confirmé, encore faut-il que les collectivités territoriales disposent des moyens de les mettre en œuvre. Il s'agit alors d'apprécier un second indicateur qui pourrait être subdivisés en trois : un indicateur concernant les ressources financières, un second pour les ressources humaines et un troisième pour les ressources matérielles. La **quantité et composition des ressources financières** doivent permettre une marge de manœuvre suffisante afin que les collectivités territoriales puissent remplir leurs missions et procéder à des choix dans l'exercice de leurs fonctions (indicateur ressources financières). Des **ressources humaines en nombre et en qualité suffisante** doivent permettre d'assumer la charge de travail et bénéficier d'un niveau de formation adapté à l'exécution des missions des collectivités territoriales (indicateur ressources humaines). Des **biens mobiliers et immobiliers** (immeubles, infrastructures de service, équipement, etc.) doivent permettre aux collectivités territoriales de remplir leurs missions en disposant des infrastructures adéquates (indicateur ressources matérielles).

En conséquence, le travail de recherche consiste à déterminer si les conditions juridiques pour l'existence et le fonctionnement des collectivités territoriales et si les ressources financières, humaines et matérielles dont les collectivités disposent pour exécuter leurs compétences sont en adéquation avec l'objectif du principe de subsidiarité et sa traduction réelle sur le terrain.

Domaine d'application

Le travail d'évaluation du principe de subsidiarité en République du Mali prend en compte le cadre de la politique de réforme de l'Etat relative à la décentralisation, telle que vu précédemment⁷⁶, un processus par nature mouvant et dynamique. Ainsi, pour les besoins de la recherche, il s'est avéré nécessaire d'observer l'effectivité des indicateurs choisis sur une

⁷⁶ Cf. Introduction, Paragraphe 2, Partie A « Le projet politique de décentralisation en République du Mali ».

période donnée. De plus, l'évaluation de la disponibilité et de l'adéquation des ressources financières, humaines et matérielles des collectivités doit s'effectuer non seulement à partir de statistiques de portée nationale, mais également en observant des cas d'études concrets. Comme il s'avère impossible d'apprécier la réalité de l'intégralité des collectivités territoriales maliennes, un échantillon représentatif de la diversité des situations a dû être déterminé. Les études de terrain menées sur cet échantillon permettent d'apprécier la situation pour l'ensemble du pays. La période retenue pour l'étude couvre 5 années complètes : 2015 à 2019. Cette période présente un double avantage :

- Elle est **suffisamment récente pour être représentative de la situation actuelle** dans laquelle se trouve l'administration malienne et correspond à la période la plus récente lors du travail de collecte de données effectué en 2020 ;
- Elle est **relativement éloignée des évènements liés au coup d'Etat de 2012, et est antérieure à celui de fin 2019 et la période d'exception qui a suivi, pour être représentative du « quotidien »** des collectivités territoriales. Cet aspect relève une importance particulière non pas tant pour les données relatives à l'indicateur juridique que pour les données des indicateurs de ressources humaines, matérielles et – principalement – financières. En effet, et comme cela est présenté en détail dans les chapitres suivants, les ressources financières des collectivités étant fortement dépendantes de la volonté de l'Etat central, il est évident qu'une appréciation de la réalité de ces ressources ne peut se faire que lorsque l'Etat se trouve dans une période de « relative » stabilité.

L'échantillon de collectivités territoriales correspond à dix-sept collectivités représentant l'ensemble des niveaux existants, la diversité géographique et la densité de population⁷⁷. Plus

⁷⁷ La loi n°2017-051 portant code des collectivités territoriales au Mali établit une distinction relative à la densité de la population uniquement pour le niveau communal : « *La commune est une collectivité territoriale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle est urbaine ou rurale.* » (Article 1^{er}) ; « *La commune urbaine se compose essentiellement de quartiers. La commune rurale se compose essentiellement de villages et/ou de fractions.* » (Article 2).

de la moitié de l'échantillon concerne le niveau communal, à la fois le plus important et le plus proche de la population, suivi du niveau cercle⁷⁸ et du niveau régional.

- Dix communes présentant des caractéristiques différentes : a) Commune de Bamako (minimum une collectivité) ; b) Commune Urbaine (minimum deux collectivités) ; Commune Rurale (minimum deux collectivités) ; c) Commune ayant le statut de capitale régionale (minimum deux collectivités). *Caractéristiques générales* : i) Communes du Nord, du Sud, de l'Est, de l'Ouest ; ii) Communes à densité forte et faible.
- Cinq cercles de tailles différentes présentant des caractéristiques diverses : a) Cercle recouvrant majoritairement une zone rurale ; b) Cercle recouvrant majoritairement une zone urbaine ; c) Cercles à densité forte et faible ; d) Cercles du Nord, du Sud, de l'Est, de l'Ouest.
- 2 régions (une du Nord et une du Sud).

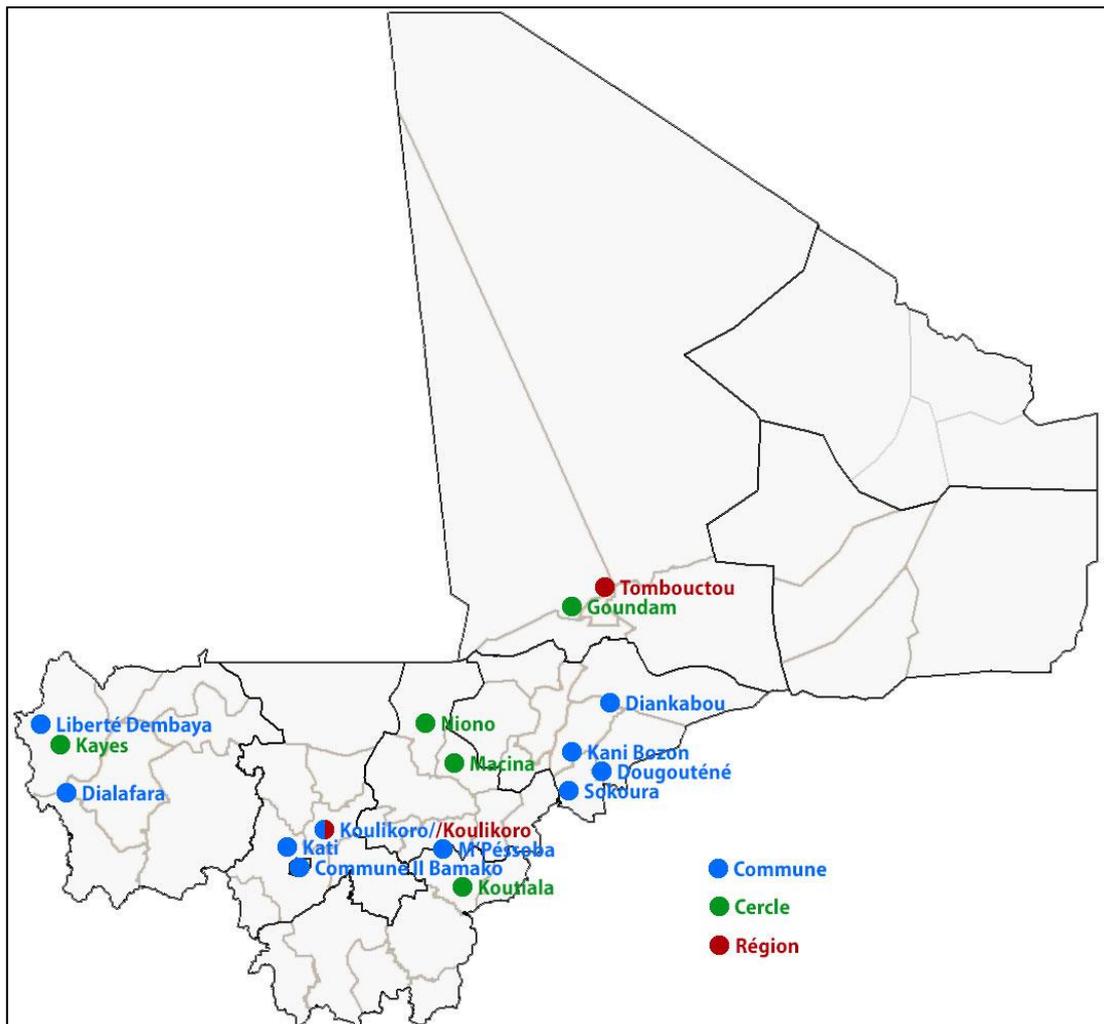
Figure n°2 : résumé des collectivités retenues pour l'échantillonnage

Collectivité	Dénomination	Caractéristiques						
		Situation géographique				Densité		Capitale régionale
		Nord	Sud	Ouest	Centre/Est	Urbaine	Rurale	
1	Commune de Bamako		X				X	
2	Commune de Koulikoro		X				X	X
3	Commune Sokoura				X			X
4	Commune Kani Bonzon				X			X
5	Commune M'Péssoba		X					X
6	Commune Liberté Dembaya			X				X
7	Commune Dougouténé				X			X
8	Commune Diankabou				X			X
9	Commune Kati		X				X	
10	Commune Dialafara			X				X
11	Cercle Koutiala		X				X	
12	Cercle Macina				X			X

⁷⁸ Equivalent des départements français.

13	Cercle	Kayes			X		X	
14	Cercle	Niono				X		X
15	Cercle	Goundam	X					X
16	Région	Koulikoro		X			X	
17	Région	Tombouctou	X					X

Figure n°3: visuel de la situation géographique des collectivités retenues pour l'échantillonnage



Au cours de la période de 2015/2019, et auprès d'un échantillon de dix-sept collectivités, le travail d'enquête a donc pu considérer le corpus des textes juridiques encadrant la mise en œuvre de la décentralisation et l'état des ressources financières, humaines et matérielles ainsi que leur évolution.

B. Dispositif de recherche

Le dispositif de recherche présente les **méthodes de collectes et d'analyse** qui ont été déployées, ainsi que les **données recherchées**, pour « alimenter » le modèle d'analyse afin de formuler des réponses aux hypothèses de travail – à savoir les indicateurs d'évaluation de l'effectivité du principe de subsidiarité, comme expliqué précédemment.

Méthodes de collecte et d'analyse

Pour les besoins de la recherche quatre méthodes ont été déployées, elles sont complémentaires et renseignent l'ensemble des indicateurs d'effectivité retenus :

1. L'examen et l'interprétation des textes juridiques et politiques :
 - **Sur le niveau national** : constitution, lois, règlements, textes relatifs au transfert de compétences de l'Etat central vers les collectivités, etc.
 - **Sur le niveau international qui lie directement le Mali** : traités et chartes de l'Union Africaine, textes de l'UEMOA, de la CEDEAO ;
 - **Sur le niveau international qui sont intéressant pour comparer et par là servir comme moyens d'interprétation de ce qui est valable au Mali** : traités internationaux africains mais aussi comparaison avec des textes du niveau européen (Charte de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe) et comparaison avec des textes de pays servant de référence (Allemagne, France).

Ce travail s'est avéré relativement complexe dans la mesure où les textes de lois en vigueur au Mali ne sont pas aisément accessibles. Fort heureusement, pour les besoins de la recherche un partenariat a pu être établi avec l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako pour recueillir l'ensemble des textes de lois nationaux⁷⁹.

Différentes méthodes d'interprétation des textes ont ensuite été employées :

- **La méthode littérale ou grammaticale** : il s'agit de l'étude des termes employés par le législateur et leur agencement syntaxique pour dégager l'intention

⁷⁹ A ce titre des remerciements particuliers sont adressés à M. El-Hadji Boubacar TOURE, maître-assistant à l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako qui a coordonné la réalisation des enquêtes terrains.

présumée. Cette méthode postule que le législateur connaît les règles du langage et qu'il les emploie de manière adéquate. Ainsi, il convient d'attribuer aux mots le sens qui leur était donné au moment de l'adoption de la loi⁸⁰ ;

- **La méthode systématique** : il s'agit de l'étude de la cohérence du texte dans son intégralité. Cette méthode invite à prendre en considération chaque élément de la loi, tel que le préambule, le titre, les sous-titres, les autres dispositions et les annexes. Cette méthode considère également la cohérence du système juridique dans son ensemble et l'harmonie entre la loi interprétée et les autres lois⁸¹ ;
- **La méthode historique** : il s'agit de l'interprétation du sens correspondant à l'intention du législateur au moment de son adoption. Pour mettre en œuvre cette méthode, l'interprète s'intéresse au contexte historique et juridique entourant l'adoption de la loi. L'interprète prend en considération divers éléments de fait ou de droit présumé connus du législateur. Il peut tenir compte de l'état antérieur du droit et de l'historique de la loi, y compris le texte que la disposition interprétée a remplacé, modifié ou abrogé, ainsi que le texte de législation étrangère dont elle s'inspire ou encore différents travaux préparatoires⁸² ;
- **La méthode téléologique** : il s'agit de l'interprétation du texte en fonction de son but, son objet ou sa finalité. L'interprète doit identifier l'objet ou la finalité de la loi, et ce, à la lumière de son texte et du contexte global ; puis, il lui faut interpréter la loi de façon à permettre la pleine réalisation de cet objet⁸³.

⁸⁰ CÔTÉ Pierre-André, BEAULAC Stéphane et DEVINAT Mathieu. *Interprétation des lois*. Montréal : Thémis, 2009, 4^e édition, n°983, p. 295.

⁸¹ Ibid, n°1150-1154, pp. 351-355.

⁸² Ibid, n°1549, p. 491.

⁸³ Ibid, n°1401, p. 441.

2. L'observation d'un échantillon de collectivités territoriales :

- **Sur le niveau financier** : une analyse de la composition du compte administratif (recettes/dépenses) et de son taux d'exécution ;
- **Sur le niveau des ressources humaines** : un recensement du nombre et qualification du personnel contractuel et fonctionnaire, qualité de la formation initiale et continue⁸⁴ ;
- **Sur le niveau des ressources matérielles** : une analyse du patrimoine mobilier et immobilier des collectivités de l'échantillonnage.

Ici encore, ce travail d'enquête a pu être réalisé grâce au partenariat établi avec l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako qui a contribué non seulement à identifier les collectivités de l'échantillon, mais également a déployé des enquêteurs qui se sont déplacés dans les différentes localités⁸⁵.

3. La conduite d'entretiens :

- **Au niveau national** : avec des représentants des institutions responsables de la conduite de la réforme de décentralisation, de son financement et du développement des ressources collectivités territoriales, pour apporter un point de vue critique quant au portage politique de la décentralisation de l'Etat ; de membres d'organisations représentatives des collectivités territoriales, afin notamment d'apprécier les relations entre les collectivités et l'Etat sur les différents aspects abordés dans le travail de recherche ; et diverses personnes ressources clés du processus de décentralisation malien de ces vingt

⁸⁴ Le travail de recherche s'est d'ailleurs nourri des conclusions issues de l'enquête que M. Clemens SCHWEIZER a conduit dans le cadre de sa propre thèse sur les systèmes de formation des agents des collectivités territoriales au Mali, Niger et Burkina Faso.

⁸⁵ Le détail de l'échantillon de collectivités territoriales est présenté dans le chapitre suivant consacré au dispositif de recherche.

dernières années afin d'apporter, en particulier, un regard critique sur les choix passés de l'Etat malien dans la conduite du processus de décentralisation⁸⁶ ;

- **Au niveau des collectivités retenues pour l'échantillon du travail de recherche** : les élus et les agents disponibles lors de la présence des enquêteurs dans la collectivité étudiée afin d'apporter des éléments de compréhension quant aux données recueillies.

Les entretiens au niveau national et de la capitale Bamako ont été conduits directement par l'auteur de cette thèse. Les entretiens des élus et agents dans les zones éloignées présentant un risque sécuritaire ont été effectués par les enquêteurs déployés par l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako avec un questionnaire soumis par l'auteur.

4. Revue documentaire : la recherche couvre l'ensemble de la jurisprudence malienne disponible, ainsi que des ouvrages généraux et spécifiques, commentaires, notes, articles, etc. Des documents non publiés ont également été étudiés (littérature grise), ils ont été établis sous l'égide des projets et programmes des partenaires techniques et financiers (essentiellement la coopération allemande, la coopération belge, la coopération française et l'Union Européenne). Cette étude a été complétée par une revue de la documentation scientifique et de projet liée à la décentralisation au Mali, en général, et de celle des services sociaux de base tels que l'éducation, l'eau et la santé⁸⁷. L'étude bibliographique s'est aussi portée sur des ouvrages concernant la

⁸⁶ Plus précisément, il s'agit du : ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation (MATD), ministère de tutelle des collectivités territoriales, ainsi que différentes agences centrales telles que la direction générale des collectivités territoriales (DGCT), le centre de formation des collectivités territoriales (CFCT), la direction générale de la fonction publique territoriale (DGFCT) et l'agence nationale d'investissement des collectivités territoriales (ANICT). En complément, des représentants des collectivités territoriales ont également été rencontrés à travers l'association des maires du Mali (AMM), du syndicat des agents de la fonction publique territoriale ou encore du réseau des anciens auditeurs du CFCT (RAAF-CFCT).

⁸⁷ Depuis le début des années 2000 le processus de décentralisation a été fortement soutenu par les principaux bailleurs de l'APD (AFD, GIZ, Enabel, ...) qui ont financé, pour les besoins de leurs projets ou pour contribuer aux réflexions d'ordre politique, différentes études de qualité et de niveau de détail très divers.

France et l'Allemagne afin de les utiliser comme cas de référence pour l'organisation territoriale et l'application du principe de subsidiarité.

Données recherchées

L'ensemble des données collectées répondent aux quatre indicateurs d'effectivité retenus dans le modèle d'analyse et se complètent afin de donner une appréciation globale de l'application du principe de subsidiarité :

1. Le cadre légal de l'administration applicable au Mali :

- Comme expliqué dans le chapitre précédent, le cadre légal est composé de textes ayant une portée supranationale ou nationale qui concernent directement ou indirectement les compétences, le statut et les ressources financières, matérielles et humaines des collectivités ;
- Pour chacun de ces textes, la grille d'analyse suivante a été appliquée :
 - Est-ce que le principe de subsidiarité est mentionné directement ou indirectement ?
 - Quelle est le positionnement et la référence exacte dans le texte ?
 - Comment y est décrit le principe de subsidiarité, dans sa globalité ou à travers un ou plusieurs éléments qui le composent ?
 - Quelle interprétation doit-on donner du texte selon les différentes méthodes d'analyse (grammaticale, systématique, historique, téléologique) ?
 - Y-a-t-il des observations particulières à apporter susceptibles d'aider à l'interprétation du texte ?

2. Les ressources financières des collectivités territoriales au Mali :

- Pour chacune des collectivités composant l'échantillon retenu, et pour chacune des années de la période de 2015 à 2019, les documents suivants ont été collectés :

- Le budget primitif : acte de prévision et d'autorisation des recettes et des dépenses pour une année civile. Le budget primitif doit être établi au plus tard le 31 octobre⁸⁸ de l'année qui précède son exécution et doit obligatoirement être soumis au débat public avant le vote du conseil⁸⁹ ;
- Le budget additionnel : acte de report et d'ajustement par lequel sont corrigées et ajustées les prévisions du budget primitif. Le budget additionnel est établi et adopté dans les mêmes formes que le budget primitif⁹⁰ ;
- Les décisions modificatives : une fois le budget approuvé il ne peut plus être modifié. Toutefois pour pallier les insuffisances de crédits de fonctionnement, les affectations de crédits peuvent être modifiées par le maire, via des virements internes (d'article à article ou de chapitre à chapitre)⁹¹ ;
- Le compte administratif : document comptable qui constitue l'arrêté des comptes annuels de la collectivité. Sa structure est identique à celle du budget primitif dont il présente les résultats d'exécution tant pour

⁸⁸ « Le budget primitif est établi et voté en équilibre réel avant le 31 octobre de l'exercice précédent celui auquel il s'applique. Il est accompagné de documents annexes et soumis par l'ordonnateur au vote de l'organe délibérant de la Collectivité territoriale. », article 256, loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des Collectivités Territoriales.

⁸⁹ « Le projet de budget est préparé par l'ordonnateur et soumis au vote de l'organe délibérant de la Collectivité territoriale. Le vote du budget est précédé d'un débat public sur le projet de budget. Pour le budget communal, le débat public est précédé de la consultation des Conseils de villages, de fractions ou de quartiers constituant la Commune. », article 245, loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des Collectivités Territoriales.

⁹⁰ « [...] Le budget additionnel est établi et voté dans les mêmes formes que le budget primitif. Il est appuyé du compte administratif et du compte de gestion. », article 259 (extrait), loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des Collectivités Territoriales.

⁹¹ « Les documents budgétaires sont : - le budget primitif, voté par le conseil de Collectivité territoriale et mis en exécution en début d'exercice ; les décisions modificatives, dont l'une appelée « budget additif » permettant d'intégrer les résultats de l'année précédente ; - éventuellement un ou plusieurs budgets annexes, pour les services dotés de l'autonomie financière mais non dotés de la personne morale. », article 255, loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des Collectivités Territoriales.

les recettes que les dépenses. Il permet de juger la qualité de gestion effectuée par l'ordonnateur et, par rapprochement avec les budgets primitif et additionnel, de mettre en évidence les dépenses sous-estimées ou les recettes artificiellement gonflées⁹² ;

- Le compte de gestion : document comptable qui constitue l'arrêté des comptes annuels pour l'exécution comptable du budget. Il permet de vérifier l'exactitude du compte administratif, et à la Section des Comptes de la Cours Suprême de contrôler la gestion ;
 - Le plan de développement économique, social et culturel (PDESC) : document de planification indiquant les objectifs et actions de développement prioritaires de la collectivité et coordonnant leur mise en œuvre sur cinq années⁹³.
- Afin d'apprécier l'origine et le volume des ressources financières et leur adéquation avec l'exercice des compétences des collectivités, l'analyse suivante a été effectuée pour chacune des collectivités composant l'échantillon retenu, et pour chacune des années de la période de 2015 à 2019 :
- Recettes :

⁹² « Le compte administratif de l'ordonnateur est soumis au vote de l'organe délibérant de la collectivité territoriale en même temps que le compte de gestion du comptable. Le compte administratif est accompagné du rapport d'exécution du budget. L'organe délibérant règle le budget de l'exercice clos en ce qui concerne les restes à recouvrer et à payer. Il statue sur les restes à recouvrer et les restes à payer en décidant, soit leur admission en non-valeur, soit leur report sur le budget additionnel de l'exercice en cours. », article 287, loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des Collectivités Territoriales.

⁹³ « Le président de l'organe exécutif procède annuellement à la restitution publique de la gestion de la collectivité au titre de l'exercice écoulé. Cette restitution doit porter sur les points suivants : - le compte administratif de l'année écoulée ; - l'état d'exécution annuel du Plan de développement économique social et culturel (PDESC) ; - l'état de fonctionnement des organes et services propres de la collectivité. », article 288, loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des Collectivités Territoriales.

- Analyse de la décomposition des recettes en fonction de leurs origines (ressources propres, partenaires techniques ou financiers, Etat, autre ...) ;
- Analyse du taux de mobilisation réel des recettes.
- Dépenses :
 - Analyse de la décomposition des dépenses ;
 - Si possible, analyse de l'affectation des recettes par rapport aux dépenses (quelles dépenses prévoit-on de couvrir avec quelles recettes escomptées ?) ;
 - En cas de cofinancement (couverture d'une dépense via des recettes de différentes sources), quelle répartition entre les différentes sources de financement ?
 - Analyse du taux de dépenses réellement couvertes ;
 - Analyse du restant en trésorerie, si existant.

3. Les ressources humaines des collectivités territoriales au Mali :

- Pour chacune des collectivités composant l'échantillon retenu, et pour chacune des années de la période de 2015 à 2019, les documents suivants ont été collectés :
 - Le dossier individuel du personnel : ce document n'est pas encadré par des dispositions légales. Selon les secrétaires généraux c'est un acte de gestion du personnel, leur permettant de suivre l'évolution de carrière des agents de la collectivité ;
 - Le registre de l'employeur : ce document n'est pas encadré par des dispositions légales. Selon les secrétaires généraux c'est un acte de gestion du personnel, leur permettant de suivre l'évolution du nombre de personnels contractuels au sein de la collectivité ;

- Afin d’apprécier la quantité et la qualité des ressources humaines et leur adéquation avec l’exercice des compétences des collectivités, l’analyse suivante a été effectuée pour chacune des collectivités composant l’échantillon retenu, et pour chacune des années de la période de 2015 à 2019 :

- Quantité :

- Nombre d’agents ;
- Répartition fonctionnaires, contractuels.

- Qualité :

- Catégorie pour les fonctionnaires ;
- Niveau de formation pour les contractuels ;
- Fonction occupée ;
- Existence ou non d’un organigramme ;
- Existence, non ou en partie de fiches de poste.

4. Les ressources matérielles des collectivités territoriales au Mali : concernant cet indicateur, le dispositif de recherche prévoyait de collecter différents documents (comptabilité matière, livre d’inventaire, etc.) recensant les biens immobiliers et mobiliers, puis d’en analyser le classement par affectation, le niveau de vétusté et les dispositions juridiques (appartenance et utilisation).

Malheureusement, aucune des collectivités de l’échantillon n’a été en mesure de produire les documents demandés. Si cela est significatif au regard de l’appréciation des capacités des collectivités à assumer leurs responsabilités, il est difficile de pouvoir développer une analyse objective du patrimoine des collectivités et répondre aux questions soulevées par cet indicateur.

Afin de pallier ce déficit de données, le travail de recherche s'est appuyé sur les informations indirectes disponibles dans les PDESC⁹⁴ et sur les données nationales relatives au patrimoine des collectivités disponibles au niveau de l'ANICT⁹⁵.

Difficultés rencontrées lors du travail de collecte et mesures d'atténuation

La première difficulté est liée à l'archivage des institutions centrales, déjà évoqué précédemment, mais également des collectivités maliennes⁹⁶. De plus, certains élus ont simplement refusé, sans justification, l'accès aux ressources documentaires⁹⁷ quand il ne s'agit tout simplement de difficultés à comprendre la demande (en particulier pour les documents relatifs aux ressources matérielles et humaines). Enfin, la situation d'insécurité persistante en 2020 dans le centre et le nord du pays ont obligé certaines administrations à fermer et leur personnel à se réfugier dans la capitale Bamako⁹⁸.

- Concernant les documents relatifs aux ressources financières : l'intégralité des collectivités ont pu transmettre leur budget primitif et additionnel, ainsi que le compte administratif, sur quasi toutes les années étudiées. Les décisions modificatives, par

⁹⁴ Le PDESC est un document dans lequel il est possible de trouver toutes les informations utiles (principalement les ressources matérielles) d'une collectivité territoriale. C'est un outil d'évaluation dans la mesure où il fait état de l'existant et de toutes les réalisations faites avant son établissement. C'est également un outil de programmation en prévoyant, notamment, les projets d'infrastructures.

⁹⁵ L'ANICT dispose d'une base de données recensant l'intégralité des investissements financés par le FNACT, à ce titre il permet d'apprécier une partie non négligeable des investissements réalisés dans une collectivité (mais passe à côté des investissements effectués sur fonds propre ou avec un partenaire sans participation de l'ANICT – ce qui demeure, au dire des acteurs, une pratique marginale).

⁹⁶ Depuis le début de leur création les collectivités maliennes n'arrivent que dans de rares cas à maintenir leurs archives sur plusieurs années. Les raisons en sont multiples et bien connues : absence de système de classement et de méthodes d'archivages, manque de personnel responsabilisé et formé, absence de locaux dédiés, ... avec pour conséquence la difficulté de répondre aux demandes de services de leurs administrés.

⁹⁷ Il s'agit de la collectivité Cercle de Kayes et la collectivité Région de Tombouctou.

⁹⁸ C'est notamment le cas des collectivités Communes de Sokoura et Diankabou, situées dans le centre du pays. Pour la commune de Sokouba, le Secrétaire Général présent à Bamako n'a pu fournir que les documents à sa disposition ; quant à la commune de Diankabou, la mairie a été saccagée par des groupes armés le lendemain du passage des enquêteurs de l'université, ce qui n'a pas permis d'obtenir certains documents qui devaient être transmis ultérieurement.

nature, ne sont pas forcément des documents annuels puisqu'ils sont produits en cas de modifications du budget primitif. Le compte de gestion, transmis à la préfecture en même temps que le projet de budget pour approbation, n'est pas toujours rendu à la collectivité⁹⁹ et se trouve donc parfois indisponible. Enfin, le PDESC étant un document quinquennal, les collectivités en mesure de fournir un exemplaire n'en ont transmis qu'un seul sur la période étudiée ;

- Concernant les documents relatifs aux ressources humaines : les documents concernant les personnels des collectivités sont disponibles surtout pour les agents fonctionnaires. En ce qui concerne les contractuels, il existe de nombreux problèmes de formalisation.¹⁰⁰

⁹⁹ Ce qui constitue, évidemment, une erreur d'application de la procédure administrative.

¹⁰⁰ C'est-à-dire, concrètement, une absence de contrat ou de prise en compte dans les documents statistiques au niveau national sur les ressources humaines des collectivités territoriales. L'appréciation des capacités humaines réelle des collectivités retenues pour l'échantillonnage à assumer leurs responsabilités a donc été jaugée essentiellement à travers les entretiens effectués par les enquêteurs.

Figure n°5 : résumé des documents collectés auprès des collectivités cercles et région de l'échantillonnage

Collectivité	Cercle															Région																				
	Koutiala					Macina					Kayes					Niono					Goundam					Koulikoro					Tombouctou					
Année de collecte	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019	
Ressources financières	Budget primitif	X		X	X	X	X	X	X	X	X									X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X					
	Budget additionnel						X	X	X	X	X								X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X					
	Décisions modificatives																																			
	Compte administratif	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X							X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X					
	Compte de gestion						X	X	X	X	X																X	X	X	X	X					
	PDESC	X					X													X									X							
Ressources matérielles	Comptabilité matière																																			
	Registre d'entrée du matériel																																			
	Ordre de mouvement entrée et sortie																																			
	Livre d'inventaire des propriétés immobilières																																			
RH	Dossier individuel du personnel	X				X												X								X										
	Registre de l'employeur	X				X												X								X										

Figure n°6 : résumé du modèle d'analyse et du dispositif de recherche

Hypothèses de recherche		Domaine d'application		Méthode de collecte et d'analyse de données			
Indicateurs	Données	Champ d'analyse	Echantillon	Directement	Indirectement	Questions clés	
Les conditions juridiques pour l'existence et le fonctionnement des collectivités territoriales	Cadre légal de l'administration applicable au Mali en matière de : 1. Compétences des collectivités 2. Le statut des CT 3. Ressources financières, matérielles et RH	Les textes en vigueur du niveau national et international	<u>Niveau national</u> : constitution, lois, règlements, textes sur le transfert de compétences de l'Etat central vers les collectivités, ... <u>Niveau international</u> : traités et chartes de l'UA, l'UEMOA et de la CEDEAO	Toutes les méthodes d'analyse de textes juridiques, avec un focus sur la méthode téléologique (<i>sens recherché par le législateur à la formulation donnée de la règle étudiée</i>)	Entretiens semi-structurés : 1. Ministère des collectivités 2. Direction Générale des Collectivités Territoriales 3. Personnes ressources	- Le principe de subsidiarité est-il dans les textes de lois auquel le Mali a souscrit, de façon directe ou indirecte ? - Comment l'application du principe de subsidiarité se traduit-il ?	
Les conditions financières des collectivités pour exécuter leurs compétences	Origine et volume des ressources financières des collectivités Adéquation avec l'exercice des compétences des CT	L'évolution de la situation des collectivités au cours des 5 dernières années (2015/2019).	- <u>10 communes</u> de taille différente (urbaine/rurale/capitale régionale/Nord/Sud) - <u>5 cercles</u> de taille différente (population dense/faible/Nord/Sud) - <u>2 régions</u> (Nord/Sud)	1. Analyse de la composition du compte administratif (recettes/dépenses) 2. Taux d'exécution du compte administratif	Questionnaire : 1. Elus de l'échantillon 2. Agents de l'échantillon Revue documentaire : 1. Statistiques nationales 2. Rapports de mission et études sur le sujet (Etat ou bailleurs) 3. Enquête sur la formation des agents réalisée avec Clemens	- Quel est la réalité de la décentralisation fiscale ? - Les collectivités ont-elles une marge de manœuvre suffisante pour faire des choix et exécuter correctement leurs missions ?	
Les conditions matérielles des collectivités pour exécuter leurs compétences	Origine et volume des ressources matérielles des collectivités Adéquation avec l'exercice des compétences des CT			Analyse du patrimoine mobilier et immobilier		Entretiens semi-structurés : 1. Représentants des Association de Pouvoirs Locaux (APL) 2. Syndicats des agents des collectivités territoriales 3. Association des anciens élèves du centre de formation des collectivités territoriales 4. Les principales institutions de la décentralisation (Ministère des collectivités, ANICT, DGFPT, CFCT, DGCT, DGT)	Les biens mobiliers et immobiliers des collectivités sont-ils en quantité suffisantes et suffisamment bien entretenus et exploités pour répondre aux missions des collectivités ?
Les conditions de ressources humaines des collectivités pour exécuter leurs compétences	Quantité et qualité des ressources humaines des collectivités Adéquation avec l'exercice des compétences des CT			1. Nombre et qualification du personnel contractuel et fonctionnaire 2. Qualité de la formation initiale et continue			Est-ce que les ressources humaines sont à la hauteur des missions des collectivités, notamment leurs missions de prestation de services de base à la population et de développement économique et social ?

En résumé, la thèse répondra au modèle d'analyse en investiguant les questions suivantes :

Question principale : quel est le rôle et la mise en œuvre réelle du principe de subsidiarité dans un pays en voie de développement comme le Mali et comment promouvoir sa réalisation effective dans le processus de décentralisation en cours pour renforcer le développement local ?

Questions secondaires :

1. Les collectivités territoriales ont-elles un positionnement juridique permettant de disposer d'une certaine autonomie pour gérer leurs propres affaires et déployer des politiques de développement local adapté aux besoins de leurs populations ?
2. Les collectivités territoriales disposent-elles de ressources financières en quantité suffisante et d'une composition leur permettant une marge de manœuvre pour permette aux collectivités territoriales de procéder à des choix et remplir leurs missions ?
3. Les collectivités territoriales disposent-elles de ressources humaines en nombre et en qualité suffisante pour assumer la charge de travail et bénéficiant d'un niveau de formation adapté à l'exécution de leurs missions ?
4. Les collectivités territoriales disposent-elles de biens mobiliers et immobiliers (immeubles, infrastructures de service, équipement, etc.) leur permettant de remplir leurs missions ?

Le travail de recherche s'organise en deux grandes parties :

- La première partie s'intéresse aux fondements du principe de subsidiarité en décortiquant les fondements obéissant aux contours généraux du principe (Titre 1), par l'analyse de son apparition (Chapitre 1) et de son application dans les systèmes de gouvernance modernes (Chapitre 2) ; puis en étudiant ces fondements dans le contexte historico-juridique malien (Titre 2) à travers une rétrospective de l'évolution du principe de subsidiarité en Afrique de l'Ouest (Chapitre 1) jusqu'à sa consécration juridique en République du Mali (Chapitre 2) ;
- La deuxième partie considère la réalité du principe de subsidiarité à l'épreuve de la politique d'autonomisation des collectivités territoriales au Mali en proposant un dispositif d'évaluation (Titre 1) construit à partir de deux chartes consacrant à

l'international le principe de subsidiarité (Chapitre 1) pour ensuite être appliqué aux compétences des collectivités maliennes (Chapitre 2) ; enfin il s'agira d'apprécier la capacité d'action locale réelle des collectivités (Titre 2) à travers l'analyse des ressources financières et matérielles dont elles disposent (Chapitre 1), ainsi que de leurs ressources humaines et leur adéquation avec ce qui est attendu au regard du principe de subsidiarité (Chapitre 2).

Partie 1 – Les fondements du principe de subsidiarité au Mali

Cette partie s'intéresse aux fondements du principe de subsidiarité et son influence sur la gouvernance au Mali.

Nous nous intéresserons aux fondements obéissant aux contours généraux du principe, par l'analyse de son apparition et à son application pratique dans les structures de gouvernance qui ont influencées celle du Mali – en l'occurrence les Etats européens et, en particulier, l'Etat français. Pour cela, nous construirons un modèle d'analyse que nous appliquerons à différents cas d'étude, tels que l'Allemagne, la France et l'Union européenne, pour ensuite appliquer ce modèle au cas spécifique du Mali (Titre 1).

Dans le contexte du Mali, nous retracerons l'évolution du principe de subsidiarité jusqu'à sa consécration juridique dans le pays. Cela peut impliquer d'analyser les réformes de décentralisation entreprises par le gouvernement malien, les lois et textes réglementaires adoptés, ainsi que les pratiques concrètes de décentralisation au niveau local. L'objectif est de comprendre comment le principe de subsidiarité a été intégré dans le système de gouvernance malien et comment il influence l'autonomie et les pouvoirs des collectivités territoriales (Titre 2).

Titre 1 – Des fondements obéissant aux logiques générales du principe de subsidiarité

La présente thèse portant sur l'application du principe de subsidiarité en République du Mali, il y a lieu de se questionner sur la justification de prendre comme point de départ le modèle européen du principe de subsidiarité. Une réponse peut être trouvée dans le phénomène de « mimétisme institutionnel » qui a conduit le système de gouvernance publique malien, à l'instar de nombreux pays du continent africain, à s'inspirer du modèle français qui est lui-même le produit de l'histoire européenne.

Que signifie exactement le phénomène de « mimétisme institutionnel » ? S'agit-il d'une importation de l'Etat¹⁰¹, d'un mimétisme démocratique¹⁰², d'un mimétisme postcolonial¹⁰³ ? Le phénomène est fréquemment évoqué pour expliquer la structuration actuelle des Etats modernes africains. Pour Ousmane Sy, l'Afrique des indépendances a hérité d'États plaqués sur des sociétés dont les formes anciennes de régulation ont été ignorées ou dévalorisées, à un point tel que plus de quatre décennies après les décolonisations, l'État et les modalités de la gestion des affaires publiques dans le continent restent encore souvent un corps étranger aux sociétés¹⁰⁴.

La littérature sur ce phénomène est particulièrement abondante et, bien qu'il s'agisse d'une donnée historique et sociologique qu'on ne saurait ignorer ni occulter, l'objet de cette étude

¹⁰¹ BADIE, Bertrand. (1993). Etat importé, l'occidentalisation de l'ordre politique. In : *Politique étrangère*. 1993, n°3, pp. 802-803.

¹⁰² MENY, Yves. Les politiques du mimétisme institutionnel : la greffe et le rejet. In : *Politiques et management public*. 1994, vol. 12, n°3, pp. 190-191.

¹⁰³ DU BOIS DE GAUDUSSON Jean. Le mimétisme postcolonial, et après ? In : *Pouvoirs*. 2009, vol. 129, n°2, pp. 45-55.

¹⁰⁴ Cf. retranscription de M. Ousmane SY, ancien expert au Programme des Nations Unies pour le Développement, ancien Chef de la Mission de Décentralisation et de la Réforme Institutionnelle, ancien Ministre de l'Administration territoriale et des Collectivités territoriales, ancien Ministre de la Décentralisation et de la Ville, en annexe de la thèse.

n'est pas de revenir sur les raisons qui sous-tendent le mimétisme institutionnel du Mali, ni sur son évolution et sa récurrence¹⁰⁵. Cependant, il invite à questionner le modèle dont s'inspire l'Etat malien, en l'occurrence la France¹⁰⁶ et ses propres influences européennes pour mieux comprendre quel était le point de départ pour le législateur malien.

Ces réflexions amènent à questionner l'émergence du principe de subsidiarité dans le champ juridique français et européen : comment ce principe est-il apparu, quelles sont ses origines, jusqu'à quel degré et sous quelle forme a-t-il pénétré la structure des Etats (dont la France) ayant eu un empire colonial, et donc une influence sur la constitution des Etats modernes africains ?

Le premier titre a pour ambition de répondre à ces questions en analysant l'émergence du principe de subsidiarité dans la conception du pouvoir, la pensée politique, et dans la théorie de son application, la structuration et du fonctionnement des autorités politiques européennes (Chapitre 1). Ces précisions conceptuelles serviront ensuite de cadre d'analyse pour comprendre les différentes formes d'expression du principe de subsidiarité dans les principaux modèles de gouvernance européen. La France, pays de culture centralisatrice et source du « mimétisme » malien, mais également l'Allemagne, pays ayant adopté un système fédéral proposant un autre modèle d'application du principe de subsidiarité, et enfin l'Union Européenne qui, de par sa construction atypique, propose une troisième voie de réalisation de la subsidiarité (Chapitre 2).

¹⁰⁵ Les analyses sur le phénomène de mimétisme institutionnel ont apparu dès le lendemain des indépendances (années 50/60) pour ressurgir avec le déclenchement des transitions démocratiques dans les années 1990 et la vague de décentralisation des années 2000. A ce titre, encore une fois, le Mali ne fait pas exception.

¹⁰⁶ Cf. retranscription de M. Ousmane SY, ancien expert au Programme des Nations Unies pour le Développement, ancien Chef de la Mission de Décentralisation et de la Réforme Institutionnelle, ancien Ministre de l'Administration territoriale et des Collectivités territoriales, ancien Ministre de la Décentralisation et de la Ville, de M. Boubacar BAH, ancien Maire de la Commune V de Bamako, ancien Président de l'association des municipalités du Mali et ancien Ministre de l'Administration Territoriale de la Décentralisation et de M. Diakalidia DEMBELE, ancien Expert de la Mission de Décentralisation et de la Réforme Institutionnelle, Coordinateur du Programme d'Appui à la Décentralisation et à la Régionalisation (PADR) de la coopération technique allemande (GIZ), en annexe de la thèse.

Chapitre 1 – La lente évolution du principe de subsidiarité

Ce chapitre revient sur l'émergence progressive du principe de subsidiarité, pensée structurante commune aux régimes actuels des États d'Europe occidentale, et sa dynamique interne entre une subsidiarité considérée comme « ascendante » ou « descendante ». Les travaux de divers auteurs sont examinés pour comprendre l'évolution du principe de subsidiarité dans la pensée politique et son caractère éminemment politique (section 1).

Nous nous intéresserons ensuite aux notions de gouvernance associées au principe de subsidiarité et qui permettent d'en comprendre l'application concrète dans un système de gouvernance : la « Kompetenz-Kompetenz », la libre administration et la compétence générale (section 2), préalables nécessaires à l'analyse de sa transposition dans l'organisation des principaux modèles étatiques qui sera effectuée dans le chapitre suivant.

Section 1 – L'émergence du principe de subsidiarité

Divers auteurs spécialisés ont analysé l'origine et l'évolution du principe de subsidiarité et il existe, en la matière, une littérature particulièrement prolix. L'objectif de cette section n'est donc pas de proposer une nouvelle étude étymologique de la subsidiarité mais plutôt d'en retracer brièvement le parcours et ses principales évolutions, notamment pour souligner dans quelle mesure il s'agit d'une pensée structurante commune aux régimes actuels des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales dans les pays d'Europe occidentale.

Si la compréhension du principe, et en particulier des sous-processus qui le composent, ne présente guère de difficulté, son application pratique dans l'organisation de l'Etat suscite différentes tensions entre une subsidiarité considérée comme « ascendante », de l'échelon de compétence le plus bas vers le plus élevé, ou inversement « descendante ». Ce questionnement est bien connu au niveau de l'Union Européenne et donne d'ailleurs lieu à un troisième modèle « intermédiaire » comme cela sera démontré dans le chapitre suivant¹⁰⁷.

Les réflexions présentées ci-après reposent sur différents travaux de recherche sur le principe de subsidiarité, en particulier ceux de Chantal DELSOL, précurseur dans le domaine et à qui l'on doit une recherche historique exhaustive sur les origines et l'évolution du principe, et ceux de Julien BARROCHE notamment en ce qui concerne le caractère éminemment politique de la subsidiarité qui s'exprime à travers le caractère « réversible » de son application.

Cette section part de l'émergence progressive du principe de subsidiarité dans la pensée politique (paragraphe 1) pour ensuite analyser sa mécanique interne (paragraphe 2). Nous verrons dans la section suivante comment cette mécanique trouve son application dans la théorie de l'Etat.

¹⁰⁷ Cf. Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 2 « le principe de subsidiarité dans des modèles intermédiaires : le cas de l'Union Européenne ».

Paragraphe 1 – Les origines du principe de subsidiarité

D'un point de vue étymologique, la subsidiarité est un concept riche de sens. Elle dérive du terme latin « *subsidium* » qui désigne « *renfort de ressources* » et « *subsidiaris* » signifie « *qui est en réserve* » et aujourd'hui donne le terme « *subside* » qui implique une idée de secours¹⁰⁸ : dans le langage courant « obtenir un subside » signifie obtenir une aide financière, une allocation. Son champ d'application est potentiellement immense, car la subsidiarité « *vaut dans tous les domaines de la vie sociale où se pose un problème d'attribution des compétences. Il ne concerne pas seulement le rôle de l'Etat mais le rôle de chaque autorité. N'importe quel groupe humain, à l'image de la société politique, peut intégrer l'idée de subsidiarité* »¹⁰⁹. La subsidiarité est ainsi une idée très ancienne qui traverse l'histoire des idées politiques et économiques européennes. Elle se retrouve chez Aristote comme chez Thomas d'Aquin ou Johannes Althusius, mais aussi chez Locke ou Tocqueville dont les écrits cherchent à « *répondre à une question complexe et récurrente, celle de savoir comment s'articulent dans la société et surtout dans l'Etat, les interventions des personnes, des groupes et des autorités publiques* »¹¹⁰.

Ce paragraphe revient aux prémices de la pensée sur la subsidiarité pour ensuite retracer sa gestation aux travers divers écrits de philosophe européens, afin d'éclairer comment le principe de subsidiarité a progressivement été forgé et imprégné, notamment à travers les églises catholiques et protestantes, les organisations sociales et étatiques actuelles.

La gestation du principe de subsidiarité

Pour Aristote, la subsidiarité s'exprime à travers la division de la cité en différents groupes emboîtés les uns dans les autres : les familles forment un village, les villages composent la cité. Dans cette construction chaque individu accomplit des tâches spécifiques et pourvoit à ses besoins propres. Le rôle de la Cité, organe supérieur, est de viser à l'autarcie – synonyme de perfection que les individus et les groupes sociaux ne sont pas en mesure d'atteindre seuls.

¹⁰⁸ DEROSIER, Jean-Philippe. La dialectique centralisation/décentralisation - Recherches sur le caractère dynamique du principe de subsidiarité. In : *Revue internationale de droit comparé*. 2007, vol. 59, n°1, p. 125.

¹⁰⁹ MILLON-DELSOL, Chantal. *Le principe de subsidiarité*. Paris : PUF, 1993, p. 13.

¹¹⁰ Ibid.

C'est ainsi le rôle de la Cité d'assurer l'atteinte de cet objectif supérieur sans qu'elle ne doive tout diriger, au risque dans ce cas de considérer ses citoyens comme des esclaves, incapables d'assurer eux-mêmes leurs propres affaires. L'exercice du pouvoir par la Cité deviendrait alors despotique, sans respect pour les autonomies locales¹¹¹. Cette idée se retrouve au XIII^e siècle chez Thomas d'Aquin pour qui, la personne est un monde à elle seule, responsable de son propre destin, « libre à la fois de ses actes et de ses jugements... (elle) est rattachée ontologiquement à dieu. Seul le dieu pourrait lui imposer ses finalités mais il a choisi de lui accorder la liberté »¹¹². Cependant, si la personne se substitue à l'idée antique de citoyen, pour Thomas d'Aquin l'organisation sociale demeure la même que chez Aristote : la personne n'étant pas autosuffisante, c'est au pouvoir politique, simple moyen au service de la société, qu'il revient de corriger, s'il se trouve quelque chose en désordre, suppléer, si quelque chose manque, parfaire si quelque chose de meilleur peut être fait¹¹³.

Au XVII^e siècle, Johannes Althusius, politologue et juriste allemand considéré comme le précurseur de la doctrine du fédéralisme, reprend l'idée de subsidiarité pour organiser la répartition des pouvoirs au sein de la société, entre les individus, les familles, les guildes, les villes, les provinces et l'État¹¹⁴. Dans son ouvrage *Politica Methodice Digesta*, Johannes Althusius a formulé une définition complète et systématique du principe de subsidiarité, qui énonce que les tâches doivent être accomplies au niveau le plus bas possible de la société, où elles peuvent être accomplies de manière efficace et responsable. Pour Johannes Althusius l'objectif est de maintenir et promouvoir le dynamisme de la société en évitant de rendre les différents éléments qui la composent dépendants d'un pouvoir supérieur. Il considèrerait que les tâches les plus importantes et les plus complexes doivent être confiées à des niveaux plus élevés d'autorité, tandis que les tâches plus simples et plus locales doivent être confiées à des niveaux plus bas d'autorité. Comme les écrits précédent, la société est décomposée en groupes emboîtés les uns dans les autres, dont chacun travaille à répondre aux besoins qui ne

¹¹¹ MILLON-DELSOL, Chantal. *Le principe de subsidiarité*. Paris : PUF, 1993, p. 11.

¹¹² DELSOL, Chantal. *L'Etat subsidiaire : ingérence et non-ingérence de l'Etat, le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*. Paris : Editions du Cerf, 2015, p. 39.

¹¹³ DESNOËS, Guillaume et DUPUIS Jean-Claude. Faire équipe dans les nouvelles formes organisationnelles. Un possible... L'organisation matricielle et subsidiaire. In : *Cahiers de l'Actif*. 2020, vol. 528-529, no. 5-6, pp. 205-218.

¹¹⁴ MILLON-DELSOL, Chantal. Op. Cit. p. 12.

peuvent être satisfaits dans la sphère immédiatement inférieure à la sienne, cependant la nouveauté réside dans le fait que le peuple n'est pas ici une simple addition d'individus, mais une personne morale, juridique et politique¹¹⁵. L'apport d'Althusius à la définition du principe de subsidiarité a été de fournir une formulation claire et cohérente de cette idée, qui était souvent implicitement admise mais rarement explicitement formulée auparavant. Sa formulation a également permis de mieux comprendre les liens entre les différents niveaux d'autorité dans une société complexe, ainsi que les limites de la responsabilité et de l'efficacité des différents niveaux d'autorité, et préfigure ainsi le futur concept d'État subsidiaire¹¹⁶.

Dans le même esprit, et à la même époque, John Locke, l'un des fondateurs de la notion d'État de droit, propose un contrat social entre l'État et les individus qui doit assurer à ces derniers la conservation d'une part de leur liberté. Dans ses écrits politiques, Locke a souligné l'importance de la subsidiarité en soutenant que les gouvernements doivent limiter leur pouvoir et n'intervenir que dans les affaires qui dépassent les capacités des individus et des communautés locales à résoudre leurs propres problèmes. John Locke introduit ainsi l'idée de suppléance. La délégation de la souveraineté du peuple aux gouvernants est conditionnelle : le peuple n'accepte de se défaire de sa souveraineté qu'en échange de garanties concernant ses droits fondamentaux et ses libertés individuelles¹¹⁷. L'apport de Locke à la compréhension du principe de subsidiarité a été de le relier à l'idée de liberté individuelle et de responsabilité gouvernementale. Il a également fourni une base théorique solide pour la compréhension des limites appropriées du pouvoir gouvernemental et des relations entre les différents niveaux d'autorité dans une société libre et juste.

La cristallisation du principe de subsidiarité

Cependant, si l'ensemble des auteurs précités développent une idée générale de « subsidiarité », ils n'en emploient ni le mot ou, bien entendu, n'en propose une définition conceptualisée¹¹⁸. C'est au XIX^e siècle qu'un tournant s'opère : Alexis de Tocqueville devient

¹¹⁵ Ibid, p. 14.

¹¹⁶ MILLON-DELSOL, Chantal. *Le principe de subsidiarité*. Paris : PUF, 1993, p. 16.

¹¹⁷ Ibid, p. 17.

¹¹⁸ AUDOUY, Laurèn. *Le principe de subsidiarité au sens du droit de la Convention Européenne des Droits de l'Homme*. Thèse de droit public. Université de Montpellier, 2015, p. 2.

le premier penseur à évoquer implicitement la subsidiarité en termes d'organisation politique en s'interrogeant sur les questions d'autonomie locale et de répartition des pouvoirs entre l'État et les entités qui le composent ; et Pierre-Joseph Proudhon expose quant à lui son objectif pour une organisation fédérative d'un État dont l'idée de subsidiarité et de suppléance s'est portée sur les relations entre les individus sociales et l'État¹¹⁹. En parallèle, le principe de subsidiarité infuse également au sein des églises catholiques et protestantes où il émerge de façon différente. D'abord au sein de la pensée protestante et ce de manière moins formalisée et centralisée que dans la pensée catholique¹²⁰. En effet, bien que le protestantisme se concentre plus sur la primauté de la Bible et la vie spirituelle individuelle que sur les questions sociales et politiques, certaines traditions protestantes ont adopté des idées similaires à celles du principe de subsidiarité pour soutenir la primauté de la liberté individuelle et la responsabilité limitée des institutions. Au sein des différentes traditions protestantes, le calvinisme a adopté des idées similaires à celles du principe de subsidiarité en considérant que les institutions humaines, telles que les gouvernements, les entreprises et les églises, ont chacune une responsabilité déterminée et doivent respecter les limites de leur champ d'influence respectif¹²¹. On retrouve ainsi le principe de subsidiarité dans la conception calviniste de la communauté avec le synode d'Emden de 1571 qui, alors qu'il devait se prononcer sur la nouvelle loi ecclésiastique naissante, a décidé que les décisions devaient être prises au niveau le plus bas possible, ce qui était contraire à la doctrine centraliste de l'Église catholique¹²².

Le principe de subsidiarité est apparu plus tard dans l'Église catholique. Le concept a été formalisé pour la première fois en encyclique par le pape Léon XIII en 1891, dans sa lettre sociale *Rerum Novarum*, où il défendait l'importance de la participation sociale pour les travailleurs et la nécessité d'une intervention gouvernementale pour protéger leurs droits. Ce

¹¹⁹ Ibid.

¹²⁰ MILLON-DELSOL, Chantal. Op. Cit, p. 28.

¹²¹ JOYEUX Arthur. *Le principe de subsidiarité. Entre terminologie et discours : pistes pour une nouvelle histoire de la formule*. Thèse de sciences du langage. Université de Bourgogne-Franche-Comté, 2016, p. 258.

¹²² Le paragraphe 3 stipule que : « *les Synodes provinciaux et généraux ne doivent pas être saisis de questions qui ont déjà été traitées dans le passé et décidées ensemble [...] et seul ce qui n'a pas pu être décidé dans les réunions des Consistoires et des Assemblées classiques ou qui concerne toutes les paroisses de la province doit être mis par écrit.* »

document a posé les bases pour le développement ultérieur de la doctrine de subsidiarité dans la pensée chrétienne car elle abandonnait la vision papale centraliste de l'État gouverné par un monarque ayant des droits divins. Ce mouvement qui tend à affirmer la primauté de l'individu sur l'Etat trouve sa véritable expression avec la lettre encyclique *Quadragesimo anno* du Pape Pie XI du 15 mai 1931, sous-titrée « Sur l'instauration de l'ordre social »¹²³ qui a forgé la formule désormais connue du principe de subsidiarité¹²⁴. En réponse aux défis posés par les tendances socialistes et collectivistes de l'époque, les théologiens catholiques ont commencé à explorer les idées de subsidiarité comme un moyen de concilier les principes de la justice sociale et de la liberté individuelle. Le pape Pie XI donne alors suite à l'encyclique *Rerum novarum* en concevant une approche sociale qui faisait de l'individu et de sa capacité la norme et la limitation de l'action supra-individuelle : ce que l'individu peut réaliser de sa propre initiative et avec ses propres forces ne peut lui être enlevé pour être affecté à l'activité sociale, de même il est contraire à la justice de réclamer pour la communauté supérieure ce

¹²³ BARROCHE, Julien. *Etat, libéralisme et christianisme : critique de la subsidiarité européenne*. Paris : Dalloz, 2012, p. 57.

¹²⁴ Le paragraphe 87 précise : « *l'objet naturel de toute intervention en matière sociale est d'aider les membres du corps social, et non pas de les détruire, ni de les absorber* ». Puis le § 88 définit le principe : « *Que l'autorité publique abandonne donc aux groupements de rang inférieur le soin des affaires de moindre importance où se disperserait à l'excès son effort ; elle pourra dès lors assurer plus librement, plus puissamment, plus efficacement les fonctions qui n'appartiennent qu'à elle, parce qu'elle seule peut les remplir : diriger, surveiller, stimuler, contenir, selon que le comportent les circonstances ou l'exige la nécessité. Que les gouvernants en soient donc bien persuadés : plus parfaitement sera réalisé l'ordre hiérarchique des divers groupements selon ce principe de la fonction supplétive de toute collectivité, plus grandes seront l'autorité et la puissance sociale, plus heureux et plus prospère l'état des affaires publiques* ». L'État est donc un auxiliaire, une aide, un recours lorsque des problèmes n'ont pu être résolus par les groupements de rang inférieur. Comme le précise également le paragraphe 86 de l'encyclique : « *Il est vrai sans doute, et l'histoire en fournit d'abondants témoignages, que, par suite de l'évolution des conditions sociales, bien des choses que l'on demandait jadis à des associations de moindre envergure ne peuvent plus désormais être accomplies que par de puissantes collectivités. Il n'en reste pas moins indiscutable qu'on ne saurait ni changer ni ébranler ce principe si grave de philosophie sociale : de même qu'on ne peut enlever aux particuliers, pour les transférer à la communauté, les attributions dont ils sont capables de s'acquitter de leur seule initiative et par leurs propres moyens, ainsi ce serait commettre une injustice, en même temps que troubler d'une manière très dommageable l'ordre social, que de retirer aux groupements d'ordre inférieur, pour les confier à une collectivité plus vaste et d'un rang plus élevé, les fonctions qu'ils sont en mesure de remplir eux-mêmes* ».

que les communautés plus petites et subordonnées peuvent réaliser. Face aux tendances étatiques centralistes et totalitaires croissantes de l'époque, le principe de subsidiarité devient un moyen de protéger les droits individuels et les libertés face à une intervention de plus en plus intrusive de l'État.

L'application contemporaine du principe de subsidiarité

Dans la seconde moitié du XX^e siècle la subsidiarité devient un principe employé dans le cadre de la sphère juridique, à travers le droit national et européen, notamment à la faveur des évolutions nationales post-seconde guerre mondiale et de la construction de l'Union Européenne. Le principe de subsidiarité est ainsi souvent invoqué dans le cadre de la gouvernance multi-niveaux, pour organiser la coordination des politiques publiques entre les différents niveaux de gouvernement (local, régional, national, européen) et pour assurer que chaque niveau de gouvernement agisse dans le cadre de sa compétence et de manière complémentaire avec les autres niveaux. Le principe de subsidiarité est également souvent associé à la décentralisation pour conceptualiser le transfert des compétences de l'Etat central aux autorités locales et régionales. Ces applications contemporaines du principe de subsidiarité sont spécifiquement abordées dans le prochain chapitre de la thèse¹²⁵.

¹²⁵ Cf. Partie I, Titre 1, Chapitre 2 « l'application du principe de subsidiarité dans les systèmes de gouvernance modernes ».

Paragraphe 2 – La définition du principe de subsidiarité

Après un retour sur les origines et l'émergence du principe de subsidiarité, ce paragraphe propose de revenir sur la définition du principe de subsidiarité. Comme cela a été vu en introduction de la thèse, le principe de subsidiarité est composé de trois sous-principes qui forment un tout cohérent : le principe d'autonomie, le principe d'aide et le principe de suppléance¹²⁶.

Andreas Suchanek du *think tank* « Zentrum für Globale Ethik » de Wittenberg (Allemagne) résume ces trois sous-principes dans la définition suivante de la subsidiarité : « *principe qui repose sur le développement des capacités individuelles, l'autodétermination et l'autoresponsabilité. Ce n'est que lorsque les possibilités de l'individu ou d'un petit groupe ne sont pas suffisantes pour résoudre les tâches que les institutions de l'État doivent intervenir de manière subsidiaire. Dans ce contexte, l'aide à l'auto-assistance doit être prioritaire par rapport à la prise en charge directe des tâches par l'État*¹²⁷. »

Ce paragraphe propose de décrire le fonctionnement concret de ces trois sous-principes qui constituent la mécanique interne de la subsidiarité.

La mécanique interne du principe de subsidiarité

Le principe de subsidiarité peut également être présenté sous la forme de trois sous-principes formant un tout cohérent¹²⁸ : le principe d'autonomie, le principe d'aide et le principe de suppléance. Ces principes s'appliquent entre le niveau inférieur et celui qui lui est directement supérieur et ainsi de suite jusqu'au niveau le plus élevé.

¹²⁶ Cf. Introduction, Paragraphe 1, Partie B, « le principe de subsidiarité ».

¹²⁷ Texte original : « *Prinzip, das auf die Entfaltung der individuellen Fähigkeiten, der Selbstbestimmung und Selbstverantwortung abstellt. Nur dort, wo die Möglichkeiten des Einzelnen bzw. einer kleinen Gruppe nicht ausreichen, Aufgaben zu lösen, sollen staatliche Institutionen subsidiär eingreifen. Dabei ist der Hilfe zur Selbsthilfe der Vorrang vor einer unmittelbaren Aufgabenübernahme durch den Staat zu geben.* », Prof. Dr. Andreas Suchanek, *Définition de la subsidiarité*, article publié sur le site wirtschaftslexikon.gabler.de : <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/subsidiaritaet-44920> (consulté le 23 mars 2020).

¹²⁸ Conseil de l'Europe. Définition et limites du principe de subsidiarité. In : *Communes et Régions d'Europe*. 1994, n°55, pp. 10-11.

- Le **principe d'autonomie** qui met en lumière une dynamique sur trois piliers essentiels pour un fonctionnement efficace et équilibré, une approche intégrée et harmonieuse de la prise de décision et de la responsabilité, des différents niveaux d'autorité :
 - Premièrement, garantir que chaque niveau d'autorité ait les ressources et les compétences nécessaires pour accomplir ses responsabilités est un prérequis fondamental pour l'autonomie fonctionnelle. Cette provision assure que chaque niveau d'autorité n'est pas entravé par des contraintes matérielles ou des lacunes dans ses capacités à répondre aux besoins de leurs citoyens. Les ressources financières, humaines et technologiques adéquates sont indispensables pour que chaque niveau d'autorité puisse agir de manière efficace et pertinente dans ses domaines de compétence ;
 - Deuxièmement, le principe d'autonomie exige une culture de confiance mutuelle entre les niveaux d'autorité. L'autorité supérieure doit reconnaître le rôle et l'expertise des niveaux inférieurs en leur permettant de prendre des décisions pertinentes et adaptées à leurs réalités locales. Cette confiance mutuelle encourage une collaboration transparente et fructueuse, où les niveaux inférieurs ne sont pas entravés par des ingérences excessives ou des restrictions injustifiées ;
 - Troisièmement, il est impératif que chaque niveau d'autorité porte la responsabilité qui lui incombe. Les niveaux inférieurs doivent assumer leurs obligations de manière responsable, en évitant de se décharger inutilement sur le niveau supérieur. Cette approche favorise l'efficacité, la redevabilité et la prise de décision rapide. Elle assure également que chaque niveau est pleinement conscient de son rôle et de ses responsabilités dans la gouvernance globale.
- Le **principe d'aide** reconnaît que si l'autorité supérieure ne doit pas empiéter sur les fonctions des niveaux inférieurs, elle a néanmoins la responsabilité de fournir un soutien et une assistance appropriés (subsidiarité vient du mot latin *subsidium* qui signifie aide, soutien, appui). Cette dimension de subsidiarité souligne la coopération

et la solidarité entre les différentes strates d'autorité, contribuant ainsi à un système de gouvernance plus efficace et équilibré :

- Tout d'abord, le principe d'aide implique que l'autorité supérieure doit mettre à disposition les ressources nécessaires pour permettre aux niveaux inférieurs d'accomplir leurs missions de manière satisfaisante. Cela comprend des ressources financières, techniques, humaines et administratives. En fournissant ces moyens, l'autorité supérieure facilite la réalisation des objectifs définis à l'échelle locale, tout en contribuant à l'efficacité globale du système ;
 -
 - Deuxièmement, il est crucial que cette « aide » ne se traduise pas par une dépendance accrue des niveaux inférieurs vis-à-vis de l'autorité supérieure. Au contraire, l'aide fournie doit renforcer les capacités locales, garantissant que les personnes et les communautés concernées restent autonomes et actives dans la gestion de leurs affaires. L'objectif est de créer un environnement où les niveaux inférieurs peuvent fonctionner de manière autonome, sans être entravés par une aide qui pourrait potentiellement miner leur potentiel de développement ;
 - En outre, le principe d'aide va au-delà de la simple fourniture de ressources. Il encourage également l'autorité supérieure à soutenir activement le développement des compétences des niveaux inférieurs. Cette assistance va dans le sens d'une gouvernance locale renforcée, où les niveaux inférieurs sont en mesure non seulement d'accomplir leurs responsabilités, mais aussi de renforcer leur capacité à prendre des décisions éclairées et à favoriser le développement durable à l'échelle locale.
- Le **principe de suppléance**, dans le contexte de la subsidiarité, constitue un mécanisme d'intervention prudent et temporaire de l'autorité supérieure pour pallier les lacunes ou les incapacités des niveaux inférieurs. Cette disposition vise à garantir que les fonctions essentielles de gouvernance ne soient pas compromises en cas de nécessité, tout en préservant le respect du principe d'autonomie. Cependant, en vertu du

principe d'autonomie cité précédemment, elle se doit de leur rendre leur autonomie dès que possible. Ce principe pose plusieurs questions :

- L'un des aspects centraux du principe de suppléance réside dans l'établissement de critères objectifs et transparents qui justifient une intervention de l'autorité supérieure. Ces critères peuvent être basés sur l'incapacité manifeste d'un niveau inférieur à agir de manière adéquate dans certaines circonstances. Par exemple, lorsque les ressources ou l'expertise nécessaires font défaut, ou lorsque des enjeux cruciaux comme la sécurité publique sont en jeu ;
- En ce qui concerne les modalités de déclenchement de la suppléance, une approche équilibrée est nécessaire. Il pourrait être envisagé que la suppléance soit déclenchée en réponse à une demande émanant du niveau inférieur lui-même, démontrant ainsi une reconnaissance de la nécessité d'une intervention externe. Alternativement, dans des situations d'urgence ou de crise, l'autorité supérieure pourrait avoir le pouvoir d'imposer la suppléance pour garantir la continuité du service public ou la protection des droits fondamentaux ;
- Toutefois, il est primordial que cette intervention soit temporaire et assortie d'une période de réévaluation régulière. L'autorité supérieure devrait s'efforcer de restaurer l'autonomie du niveau inférieur dès que les conditions le permettent, en assurant un transfert en douceur des responsabilités. Cette transition pourrait être basée sur des critères tels que l'amélioration de la capacité du niveau inférieur, la résolution des lacunes initiales ou l'atteinte d'objectifs spécifiques.

Tentative de schématisation de la mécanique interne du principe de subsidiarité

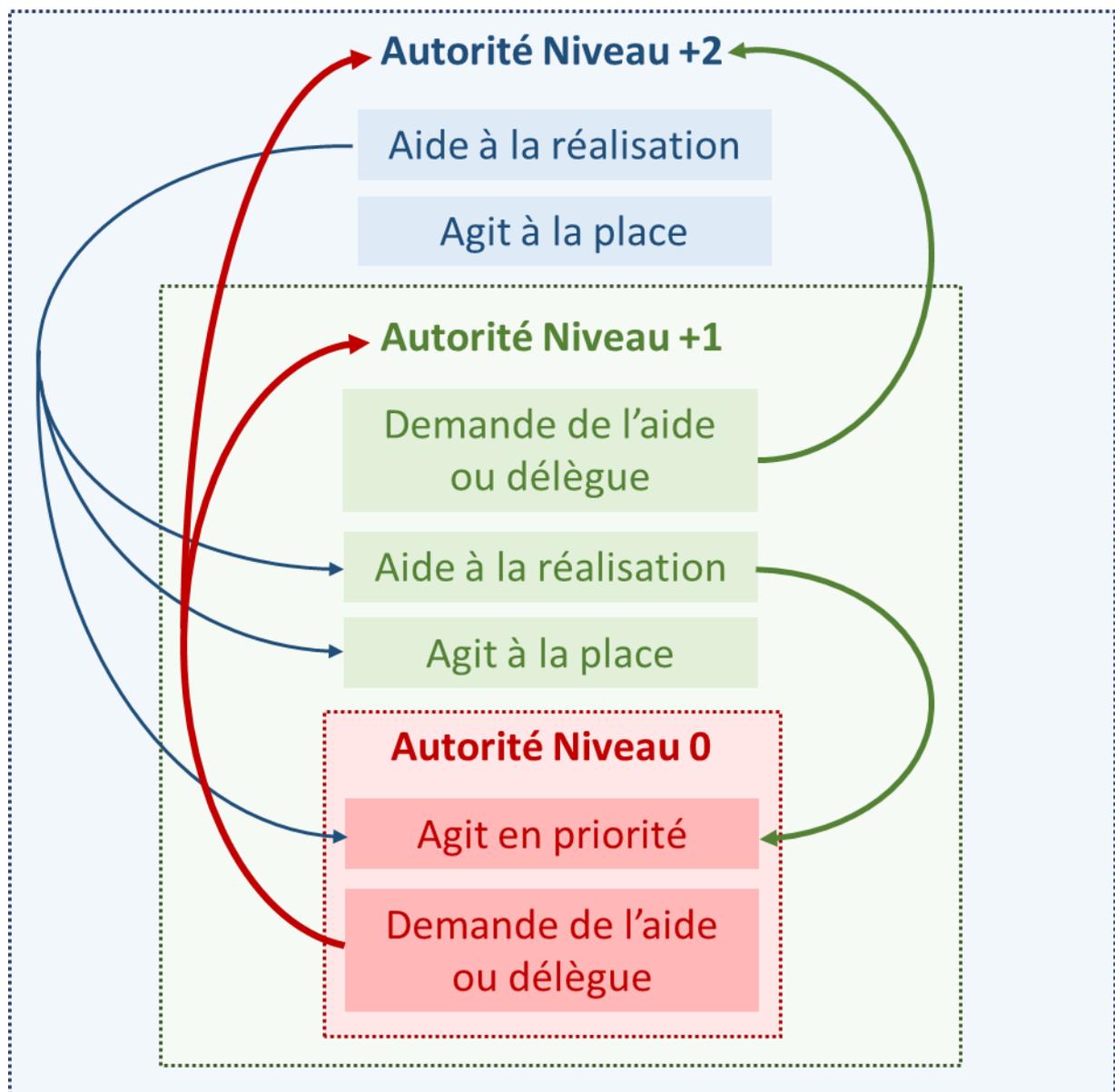
Cette mécanique est présentée dans la figure ci-après qui propose une schématisation de l'application des trois sous-principes dans un système à trois niveaux d'autorité¹²⁹.

¹²⁹ Le choix d'un système à trois niveaux apparaît comme idéal pour illustrer l'application concomitante des trois sous-principes. En effet, un système à deux niveaux ne permet pas de considérer la situation d'un niveau intermédiaire et un système à quatre niveaux (ou plus) n'en proposerait qu'une répétition.

Le système à trois niveaux d'autorité est structuré de la manière suivante :

- « **L'autorité de niveau 0** » est considérée comme celle étant la plus proche de l'individu (cela peut être, par exemple, un individu, une famille, une association, une municipalité, etc.) ;
- « **L'autorité de niveau +1** » est considérée comme directement supérieure à « l'autorité de niveau 0 » (il s'agira donc d'une famille, si le niveau 0 est un individu ; une association, si le niveau 0 est une famille ; etc.). « L'autorité de niveau +1 » englobe intégralement « l'autorité de niveau 0 ». « L'autorité de niveau +1 » est à équidistance de « l'autorité de niveau 0 », qui lui est inférieure, et de « l'autorité de niveau +2 » qui lui est supérieure ;
- « **L'autorité de niveau +2** » englobe intégralement « l'autorité de niveau +1 » (et donc, de facto, « l'autorité de niveau 0 »). Il n'y a pas d'autorité supérieure à celle de « l'autorité de niveau +2 ».

Figure n°7 : schématisation du principe de subsidiarité appliqué à trois niveaux d'autorité



En se référant à la définition énoncée précédemment, le principe de subsidiarité impose que le système fonctionne de la manière suivante :

- « **L'autorité de niveau 0** », en tant que niveau le plus bas, agit en priorité pour résoudre les problèmes (en vertu du sous-principe d'autonomie). « L'autorité de niveau 0 » peut demander assistance ou déléguer¹³⁰ sa capacité d'action aux autorités

¹³⁰ Le terme « déléguer » peut sembler étonnant, voir inapproprié, pour désigner le transfert d'une compétence d'un niveau inférieur vers un niveau supérieur, car habituellement appliqué pour désigner un mouvement

du niveau +1 et +2, qui lui sont supérieurs, s'il n'est pas en mesure d'accomplir ses missions, selon une hiérarchie du bas vers le haut. Cette demande d'aide ou de délégation ne peut intervenir que si « l'autorité du niveau 0 » n'est effectivement pas en mesure d'assumer ses responsabilités (toujours en vertu du sous-principe d'autonomie) ;

- « **L'autorité de niveau +1** » doit d'abord chercher à permettre « l'autorité du niveau 0 » à assumer ses responsabilités de manière autonome (sous-principe d'aide) et seulement dans un second temps, en cas d'impossibilité avérée pour « l'autorité de niveau 0 » à agir, prend en charge la responsabilité à sa place (sous-principe de suppléance)¹³¹. Enfin, il lui est également possible de demander de l'aide au niveau qui lui est supérieure, « l'autorité de niveau +2 », s'il n'est effectivement pas en mesure également d'assumer cette responsabilité (c'est un retour au sous-principe d'autonomie) ;
- « **L'autorité de niveau +2** » applique le même schéma de fonctionnement, à la différence près qu'il ne peut pas demander de l'aide ou procéder à une délégation car il constitue le niveau supérieur ultime. A ce titre, il se doit d'être le garant de l'application globale des trois sous-principes sur l'ensemble du système.

inverse. En réalité, et pour cette même raison, son emploi s'avère au contraire judicieux pour souligner avec force la primauté dans l'action des niveaux inférieurs sur les niveaux supérieurs.

¹³¹ Dans sa thèse, Laurèn AUDOUY présente la conciliation de cette double injonction, avec d'un côté l'impératif de respect de l'autonomie du niveau inférieur, et de l'autre l'obligation d'intervention incombant au niveau supérieur, comme une volonté d'associer des dynamiques contradictoires : la dynamique négative, dite « subsidiarité négative » (respect de l'autonomie du niveau inférieur) et la dynamique positive, dite « subsidiarité positive » (obligation d'intervention). Cf. AUDOUY, Laurèn. *Le principe de subsidiarité au sens du droit de la Convention Européenne des Droits de l'Homme*. Thèse de droit public. Université de Montpellier, 2015, p. 13.

L'interdépendance des trois sous-principes

Ainsi, bien que le principe de subsidiarité établisse un ordre de priorité et de subordination, il stipule également que l'aide doit toujours être le principe d'action suprême de l'autorité supérieure. En d'autres termes, les autorités de niveaux inférieurs ont la priorité d'agir et les autorités de niveaux supérieurs ont l'obligation de soutenir.

L'idée fondamentale derrière le principe de subsidiarité est que la plus grande autorité ne doit intervenir que si la plus petite n'est pas en mesure de le faire. L'autorité supérieure doit d'abord se demander si elle peut aider l'autorité inférieure à résoudre le problème elle-même. Elle doit favoriser l'autonomie et l'initiative des niveaux inférieurs en leur fournissant le soutien approprié pour qu'ils puissent agir de manière indépendante. Ce principe repose sur la conviction que les niveaux inférieurs ont une connaissance plus approfondie des réalités locales et sont mieux placés pour prendre des décisions qui répondent aux besoins spécifiques de leur domaine d'action. En encourageant les autorités inférieures à agir, le principe de subsidiarité favorise la décentralisation du pouvoir et permet une gouvernance plus efficace et adaptée aux besoins locaux.

Cependant, cela ne signifie pas que les autorités supérieures sont complètement exclues du processus. Au contraire, elles jouent un rôle crucial en tant que garantes du système dans son ensemble. Elles doivent s'assurer que les autorités inférieures agissent de manière responsable et en conformité avec les principes et les objectifs globaux. Elles ont la responsabilité de réguler, de contrôler et d'aider les niveaux inférieurs lorsque cela est nécessaire. L'intervention des autorités supérieures doit être une mesure de dernier recours, utilisée uniquement lorsque les autorités inférieures ne sont pas en mesure d'agir même avec leur soutien. Cela garantit que les niveaux inférieurs ont toutes les opportunités de résoudre les problèmes à leur niveau, en favorisant l'apprentissage et le progrès au sein du système.

En résumé, le principe de subsidiarité induit que les autorités de niveaux inférieurs ont la priorité d'agir et que les autorités de niveaux supérieurs ont une obligation de soutenir. De cette façon, l'action indépendante des niveaux inférieurs n'est pas seulement permise, leurs initiatives sont également encouragées et soutenues. L'autorité suprême prend le rôle de garante du système dans sa globalité qui est en capacité d'apprendre et de progresser en ayant recours à l'initiative des différents niveaux d'autorités.

Ce retour sur l’histoire du principe de subsidiarité nous a permis d’apprécier comment il s’est progressivement structuré autour des notions d’autonomie, d’aide et de suppléance, trois sous-principes dont nous avons analysé en quoi l’application concomitante lui donne consistance. Cette mécanique expliquée, il convient à présent de s’intéresser à son application dans les questionnements liés au fonctionnement et à la structuration des Etats. En effet, en posant la question fondamentale de l’organisation politique et de la répartition du pouvoir dans une société, le principe de subsidiarité oblige à définir les limites et les responsabilités de chaque niveau de gouvernement. Cette définition a trouvé sa traduction à travers trois notions de gouvernance : celle de « Kompetenz-Kompetenz » (ou compétence de la compétence en français), de libre administration et de compétence générale :

- La « **Kompetenz-Kompetenz** » signifie la capacité d’une autorité supérieure de décider de sa propre compétence. Elle est importante pour le principe de subsidiarité car elle permet de définir clairement les domaines de compétence respectifs des différents niveaux de gouvernement et de garantir que les autorités inférieures prennent en charge les questions qui relèvent de leur compétence ;
- La **libre administration** reconnaît le droit des entités locales et régionales à prendre des décisions autonomes dans leur propre domaine de compétence. Cela permet une décentralisation des décisions et une prise en compte des besoins locaux ;
- La **compétence générale**, quant à elle, donne aux autorités locales et régionales la compétence d’agir dans tous les domaines qui ne sont pas explicitement réservés à l’Etat central. Cela permet aux entités locales et régionales d’avoir une autonomie décisionnelle et de mieux répondre aux besoins de leur population et de leur territoire.

Cette section propose d’analyser comment ces trois notions traduisent une application du principe de subsidiarité et de sa mécanique interne d’autonomie, d’aide et de suppléance dans l’organisation des Etats. Parce qu’elle explique la double dynamique ascendante et descendante du principe de subsidiarité, la notion de « Kompetenz-Kompetenz » sera présentée en première (paragraphe 1) suivi d’une analyse concomitante des notions de libre administration et de compétence générale (paragraphe 2).

Paragraphe 1 – La notion de « Kompetenz-Kompetenz »

Tel que définie dans la section précédente, le principe de subsidiarité appliqué au fonctionnement et à la structuration des Etats induit que « l'État », en tant qu'autorité supérieure ultime, ne peut pas être considéré comme une finalité, mais à l'inverse un outil au service d'autres organismes : il doit servir la société à s'auto-réguler et venir en aide aux autorités de niveaux inférieures qui en ont besoin.

Une subordination théorique à l'envers de l'ordre hiérarchique institutionnel

De facto, le principe de subsidiarité soutient ainsi le principe de démocratie et de performance puisque les citoyens ont alors plus de possibilités de participer à la gouvernance de leur milieu de vie immédiat, concourant à rendre les actions administratives le plus efficaces et efficaces que possible par leur proximité avec les problèmes traités et une meilleure connaissance des besoins locaux. Par exemple, les mesures qui affectent un niveau inférieur (comme une municipalité) et qui peuvent être traitées de manière indépendante par le niveau inférieur sont décidées à ce niveau en connaissance de cause. Un État ou une confédération d'États ne dispose ainsi que des pouvoirs que les individus, les familles, les entreprises et les collectivités territoriales ou régionales ne peuvent exercer seuls sans porter atteinte à l'intérêt général.

Cela signifie que les mesures qui concernent la communauté locale doivent et peuvent donc être gérées de manière autonome par la municipalité qui est la seule à décider tout en respectant les lois générales. Il en va de même pour les régions, etc. Le principe de subsidiarité doit ainsi être observé comme un principe supra législatif qui oblige à prévoir, lors de la rédaction de nouvelles lois ou la modification de lois existantes, une place pour l'autorégulation des affaires locales par les collectivités territoriales.

Le principe de subsidiarité établit donc un ordre de priorité pour les mesures des pouvoirs publics en déterminant une subordination à l'envers de l'ordre hiérarchique institutionnel. Dans cette structure étagée de compétences, les autorités supérieures ont pour raison d'être le maintien fonctionnel du système global en déterminant le champ d'action des acteurs subordonnés et en assumant un « contrôle » de l'autorégulation. La responsabilité de l'État

est donc considérée comme subordonnée, subsidiaire, son action est limitée et de nature exceptionnelle¹³².

La question du « siège » de la compétence et la réalité du pouvoir

Cette primauté du niveau inférieur pour exercer une compétence est un postulat, théorique, qui doit cependant être confronté aux dynamiques, bien réelles, de création et d'évolution des Etats. Ainsi, même s'il est commun à la culture des différentes sociétés européennes, comme cela a été vu précédemment, le principe de subsidiarité n'est cependant pas le seul déterminant, la seule boussole, guidant les processus de constitution des autorités étatiques modernes.

Pour des raisons diverses¹³³, différents modèles d'Etats se sont progressivement imposés en Europe présentant une grande variété entre le fédéralisme allemand ou suisse, ou encore le centralisme français. Ainsi est-il nécessaire, pour comprendre l'application du principe de subsidiarité dans ces différents modèles étatiques, de le confronter à la question de l'origine du pouvoir constituant la souveraineté de l'Etat et à la notion de « Kompetenz-Kompetenz » : **« est souverain le pouvoir qui dispose de la compétence de la compétence, autrement dit est souverain le pouvoir qui peut librement définir l'étendue de sa propre compétence, qui dispose donc d'une plénitude de compétences¹³⁴. »** Il s'agit d'un terme juridique allemand qui fait référence à la capacité d'une instance juridique ou politique à déterminer sa propre compétence ou à se déclarer compétente pour traiter une question particulière¹³⁵. En d'autres termes, cela signifie que l'instance juridique ou politique peut décider de sa propre

¹³² Conseil de l'Europe, conclusion de l'atelier n°1 « subsidiarité : principe de droit ou slogan politique ? », *Conférence sur la démocratie et la décentralisation – renforcer les institutions démocratiques par la participation*, Saint-Gall, Suisse, 3-4 mai 2010.

¹³³ Et dont il ne serait question de passer en revue les différents déterminants historiques dans le cadre de cette thèse.

¹³⁴ CONSTANTINESCO, Vlad et PIERRE-CAPS, Stéphane. *Droit constitutionnel*. Paris : PUF, 2016, p.18.

¹³⁵ La notion de « Kompetenz-Kompetenz » prend ses racines dans le fonctionnement de l'Etat fédéral allemand et a été francisé sous l'expression de « compétence de la compétence » dès 1886 par un auteur constitutionnaliste suisse. Cf. BOUCARON-NARDETTO, Magali. *Le principe compétence-compétence en droit de l'arbitrage*. Thèse de droit. Université Nice Sophia Antipolis, 2011, p. 10.

compétence sans que cela soit remis en question par une autre instance. Cela est considéré comme un principe fondamental dans le système juridique allemand et d'autres systèmes juridiques européens, car cela permet de déterminer rapidement et efficacement la compétence pour traiter une question donnée.

Appliquée à un modèle étatique présentant différents niveaux politiques (décentralisé en France, fédéraliste en Allemagne), la notion de « Kompetenz-Kompetenz » invite à identifier quel est le niveau souverain, disposant de la faculté de délimiter, par lui-même, sa sphère d'activité, son champ d'intervention, bref son domaine de compétences¹³⁶... mais aussi celui des autres niveaux. C'est notamment pour cette raison que la notion de « Kompetenz-Kompetenz » connaît un certain succès chez les spécialistes de droit européen débattant de la répartition des compétences entre l'Union européenne et les États, les défenseurs des prérogatives régaliennes contre une plus forte intégration européenne rappelant – à raison – que l'Union européenne n'a pas la « compétence de la compétence », autrement dit qu'elle n'est pas souveraine pour déterminer elle-même sa sphère d'activité.

La subsidiarité descendante et ascendante

La notion de « Kompetenz-Kompetenz » met en évidence une dynamique bidirectionnelle du principe de subsidiarité. Si dans un modèle étatique présentant différents niveaux, le niveau souverain est le plus bas, alors c'est celui-ci qui agit en priorité et détermine la capacité des niveaux supérieurs à intervenir (c'est en ces termes que le principe de subsidiarité a été expliqué jusqu'à présent). Cependant, si le niveau souverain s'avère être le plus élevé, le niveau inférieur ne peut plus agir en priorité puisqu'il ne pourra le faire que dans le cadre des compétences qui lui auront été accordées.

Cette perspective souligne l'importance de la répartition claire des compétences entre les différents niveaux d'autorité. Elle met en lumière le fait que le principe de subsidiarité ne se limite pas à accorder la priorité d'action aux niveaux inférieurs, mais qu'il repose également sur la reconnaissance des compétences et des responsabilités de chaque niveau.

¹³⁶ BOUCARON-NARDETTO, Magali. *Le principe compétence-compétence en droit de l'arbitrage*. Thèse de droit. Université Nice Sophia Antipolis, 2011, p. 11.

Le principe de subsidiarité possède donc bien une dynamique bidirectionnelle, il peut être :

- **Descendante** : se traduisant par une délégation ou une attribution de pouvoirs du niveau supérieur vers un échelon plus petit. Cela se produit souvent dans les modèles étatiques décentralisés, où des compétences sont transférées des gouvernements centraux vers les entités locales ou régionales. Concrètement, lors d'une subsidiarité descendante, le niveau supérieur décide quel niveau est compétent pour quoi ;
- **Ascendante** : se traduisant par une attribution de pouvoirs vers une entité plus vaste. Cela se produit souvent dans les modèles étatiques fédéralistes ou dans des structures supranationales entre pays. Dans ce cas, ce sont les niveaux inférieurs qui décident d'attribuer des compétences aux niveaux supérieurs. Par exemple, dans un système fédéral, les États ou les provinces peuvent décider de transférer certaines compétences à un gouvernement central commun. Cela permet de traiter efficacement les questions qui nécessitent une coordination ou une approche commune, tout en maintenant une certaine autonomie pour les entités fédérées. Dans une structure supranationale, les pays membres peuvent décider de transférer certaines compétences à des institutions supranationales. Cela permet de gérer des enjeux transnationaux tout en respectant les spécificités nationales.

Dans les deux cas, que ce soit de manière descendante ou ascendante, le principe de subsidiarité reconnaît l'importance de reconnaître les compétences et les responsabilités de chaque niveau d'autorité. Cela permet de trouver un équilibre entre la prise de décision au niveau approprié et la promotion de l'autonomie et de l'initiative des niveaux inférieurs. Cette dynamique bidirectionnelle du principe de subsidiarité induit par la notion de « Kompetenz-Kompetenz » est loin d'être anodine car, en fonction de la dynamique retenue ou privilégiée, elle induit une structuration et un fonctionnement de l'Etat, et donc de sa société, radicalement différentes : décentralisé comme la France, fédéraliste comme l'Allemagne ... ou entre les deux comme l'Union Européenne. Cela sera largement exposé dans le chapitre suivant¹³⁷.

¹³⁷ Cf. Partie I, Titre 1, Chapitre 2 « l'application du principe de subsidiarité dans les systèmes de gouvernance modernes ».

Paragraphe 2 – Les notions de libre administration et de compétence générale

Indépendamment du fait qu'il soit appliqué de façon ascendante ou descendante, le principe de subsidiarité invite le législateur à encadrer l'exercice des compétences aux différents niveaux qui composent l'Etat. Dans le contexte de la subsidiarité, les compétences peuvent dès lors être divisées en deux catégories : les compétences concurrentes et les compétences exclusives.

Les compétences exclusives sont celles qui sont attribuées à un seul niveau de gouvernement, et qui ne peuvent pas être exercées par un autre niveau¹³⁸. Les compétences concurrentes sont celles qui peuvent être exercées par différents niveaux de gouvernement, mais qui sont régies par des règles de répartition des compétences et de coordination entre ces différents niveaux¹³⁹. En revanche, les compétences exclusives sont celles qui sont attribuées à un seul niveau de gouvernement, et qui ne peuvent pas être exercées par un autre niveau¹⁴⁰. Tant

¹³⁸ Par exemple, la défense nationale est une compétence exclusive de l'Etat, et ne peut pas être exercée par les collectivités territoriales.

¹³⁹ En France, il existe plusieurs exemples de compétences concurrentes entre l'Etat et les collectivités territoriales. Voici quelques exemples :

- L'enseignement : l'Etat définit les programmes scolaires et les diplômes, mais les collectivités territoriales ont la responsabilité de la gestion des établissements scolaires ;
- La protection de l'environnement : l'Etat fixe les normes et les objectifs en matière d'environnement, mais les collectivités territoriales ont la responsabilité de mettre en œuvre des politiques locales pour la protection de l'environnement, par exemple en matière de gestion des déchets ;
- La culture : l'Etat a la responsabilité de la politique culturelle nationale, mais les collectivités territoriales ont également la responsabilité de développer des politiques culturelles locales, par exemple en soutenant des festivals ou des événements culturels.
- Les transports : l'Etat a la responsabilité des grands axes de transport, tels que les autoroutes et les voies ferrées, tandis que les collectivités territoriales ont la responsabilité des transports urbains et locaux.

Ces compétences concurrentes nécessitent une coordination entre les différents niveaux de gouvernement pour éviter les conflits de compétences et les doublons, mais aussi pour garantir une mise en œuvre cohérente et efficace des politiques publiques.

¹⁴⁰ Par exemple, la défense nationale est une compétence exclusive de l'Etat, et ne peut pas être exercée par les collectivités territoriales.

que le niveau supérieur de gouvernance ne fait pas usage d'une compétence particulière, cette compétence est exercée par le niveau inférieur¹⁴¹.

La compétence-cadre ou compétence d'édicter des lois-cadres consiste à seulement régler les principales caractéristiques d'un domaine dans un texte législatif-cadre et de laisser les réglementations détaillées – l'achèvement du cadre – à la législation à un échelon inférieur. L'arrière-plan de cette répartition des compétences est le besoin de disposer d'un cadre général commun mais de laisser la réglementation des détails à une entité législative inférieure qui peut mieux prendre en considération les différences au niveau régional au local. La répartition des pouvoirs législatifs entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des Länder dans le droit constitutionnel allemand avant la révision de 2006 en est un exemple, de même le pouvoir législatif des organes de l'Union Européenne d'édicter des directives qui doivent être transposé en droit national par les états membres.

Puisque le principe de subsidiarité encourage la délégation des compétences aux niveaux de gouvernement les plus proches des citoyens, pour assurer une prise de décision efficace et adaptée aux spécificités locales, les compétences concurrentes sont souvent réparties entre différents niveaux de gouvernement en fonction de leur capacité à les exercer de manière efficace et pertinente. Cette répartition peut être modifiée en fonction des besoins et des évolutions de la société, mais elle est encadrée par des règles et des mécanismes de coordination pour éviter les conflits de compétences ou les doublons. En revanche, les compétences exclusives sont, comme expliqué précédemment, attribuées à un seul niveau de gouvernement : celui qui dispose des meilleures capacités de gestion nécessaires pour les assumer.

¹⁴¹ Dans le domaine de la législation concurrente, en droit allemand les Länder ont le pouvoir législatif aussi longtemps et dans la mesure où le gouvernement fédéral n'a pas fait usage de sa compétence législative par voie législative. Il s'agit notamment du droit civil et du droit pénal. Dans certains domaines énumérés à l'article 74 alinéa 1 de la Loi Fondamentale, la Fédération a le droit de légiférer si la création de conditions de vie équivalentes sur le territoire fédéral ou le maintien de l'unité juridique ou économique dans l'intérêt national rend une telle réglementation nécessaire. Cela inclut le bien-être public.

L'expression de la libre administration

La libre administration comprend à la fois la question de *décider si* une tâche doit être exécutée et de *comment* elles doivent être exécutées. C'est donc une notion qui est différente de la « Kompetenz-Kompetenz » dans la mesure où la libre administration n'est pas contredite par le fait que l'obligation pour un niveau inférieur d'accomplir certaines missions puisse lui être imposée par le législateur. Dans ce cas de figure, la libre administration ne s'exprime pas à travers la décision d'accomplir une mission, mais sur les modalités de mises en œuvre.

La notion de libre administration s'articule autour de multiples facettes qui concrétisent l'autonomie des collectivités territoriales dans la structuration et le fonctionnement des États. Cette approche holistique reflète l'importance de permettre aux niveaux locaux de prendre des décisions éclairées en fonction de leurs besoins et de leurs spécificités, tout en préservant un équilibre avec les cadres législatifs et constitutionnels plus larges :

- **Autonomie territoriale** : chaque niveau dispose du pouvoir d'administrer son territoire. Cela se manifeste par la capacité de prendre des décisions liées à l'aménagement du territoire, à la construction d'infrastructures publiques, à l'urbanisme et à la gestion de l'environnement local. Par exemple, une municipalité peut décider de projets de construction, de zonage ou d'améliorations de l'espace public en fonction de ses besoins spécifiques ;
- **Autonomie organisationnelle et du personnel** : l'autonomie organisationnelle permet à chaque niveau de déterminer son organisation interne (par exemple la structure de l'administration, la manière dont les tâches sont exécutées, par exemple en faisant les choses par elles-mêmes ou en les attribuant à un comité, en constituant un conseil consultatif). Cela peut inclure la création de comités ou de conseils consultatifs pour faciliter la prise de décision participative. L'autonomie du personnel englobe la capacité de sélectionner et d'embaucher des employés, la prise de décisions en matière disciplinaire, etc. ;
- **Autonomie pour l'édiction de règlements** : l'autonomie législative locale se matérialise par le pouvoir de créer des règlements qui ont une portée générale et qui régissent les affaires locales. Ces règlements, analogues aux lois émises par le gouvernement central, permettent aux collectivités territoriales de réguler des

domaines spécifiques tels que la sécurité, l'hygiène, le commerce et les activités culturelles ;

- **Autonomie de planification** : l'autonomie de planification accorde à chaque niveau la liberté de concevoir et de mettre en œuvre des plans stratégiques pour répondre aux besoins locaux. Cela peut inclure des plans de développement économique, d'urbanisme, d'éducation et de services sociaux, offrant ainsi une flexibilité pour adapter les initiatives aux caractéristiques et aux priorités locales ;
- **Autonomie financière et fiscale** : autorise les collectivités territoriales à gérer leurs propres ressources financières et à élaborer des budgets qui répondent aux exigences locales. Cette autonomie englobe la capacité de fixer des taux d'imposition locaux, de collecter des recettes et de gérer les dépenses publiques, renforçant ainsi la responsabilité financière et l'efficacité budgétaire.

La libre administration ne veut pas dire que chaque niveau est totalement libre dans ses choix mais qu'ils doivent au contraire respecter les lois qui règlementent le secteur dans lequel s'exerce leur action. Dans la pratique, l'autonomie locale est largement encadrée par des lois et des règlements¹⁴². Des interventions du législateur sont possibles pour règlementer l'étendue de l'autonomie des différents niveaux, mais celui-ci doit respecter le noyau intangible de la libre administration, c'est-à-dire ne pas empiéter outre mesure sur l'essence même de la libre administration.

L'objet de cette « garantie » de la libre administration sont les compétences qui relèvent de l'intérêt de chaque niveau, cela sous-entend la nécessité de procéder à une distinction entre différents niveaux de compétences¹⁴³. Si en théorie, cela se comprend aisément, dans la

¹⁴² Par exemple, les plans d'aménagement municipaux doivent respecter les lois d'urbanisme et de construction. La gestion budgétaire municipale est soumise aux exigences des réglementations en matière budgétaire. L'emploi des salariés doit être conforme aux exigences du droit général du travail et du droit de la fonction publique. L'attribution des marchés doit être effectuée conformément à la loi sur les marchés publics.

¹⁴³ La formulation des grilles de lecture peut changer d'un territoire à un autre, la logique demeure néanmoins la même : locales et non locales ou supra-locales ; micro, méso et macro ; communal, départemental, régional, national ; national, fédéral.

pratique la différenciation n'est pas aisée et, pour y parvenir, il s'avère nécessaire de convoquer une seconde notion : celle de compétence générale.

Fonctions de la compétence générale

Par compétence on entend des responsabilités et des pouvoirs qui ont été formellement conférés à un niveau d'autorité dont elle peut se prévaloir pour chaque domaine de son activité. Cela concerne notamment les droits de chaque niveau de fournir des services ou de réglementer, évaluer, financer, surveiller ou intervenir dans les affaires relevant de leur territoire.

La compétence générale n'est pas une norme d'attribution des compétences, il s'agit de la reconnaissance, pour un niveau donné, d'une liberté d'agir au nom de l'intérêt public relevant du niveau en question et dans les limites territoriales qui sont les siennes. La compétence générale peut s'appliquer à n'importe quel objet à moins que celui-ci n'ait pas été interdit ou réservé à un autre niveau (supérieur ou inférieur)¹⁴⁴.

Sur le plan fonctionnel, la compétence générale est un moyen très fort pour favoriser la réactivité et le sens de l'initiative des différents niveaux. Dans la pratique, comme il n'existe généralement pas de définition exhaustive et précise dans la loi de l'intérêt relevant de tel ou tel niveau, il appartient à chacun d'entre eux de définir les contours lorsqu'ils s'apprêtent à prendre une décision se basant sur la compétence générale¹⁴⁵. Dans les faits, l'exercice des compétences démontre que celles-ci relèvent généralement de différents niveaux. Ces cas « d'imbrication » sont nombreux car, dans leur mise en œuvre, la quasi-totalité des compétences fait l'objet d'intervention et de financement à différents niveaux. Il est alors difficile d'identifier un niveau principalement ou plus compétent qu'un autre.

¹⁴⁴ KADA, Nicolas. Clause générale de compétence. Dictionnaire des politiques territoriales. In : *Presses de Sciences Po*, 2020, pp. 67-71.

¹⁴⁵ GIRARDON, Jean. *Les collectivités territoriales*. Paris : Ellipses, 2018, p. 107.

Le lien entre libre administration, compétence générale et principe de subsidiarité

Ces réflexions démontrent que le lien est ainsi très étroit entre le principe de subsidiarité, la notion de libre administration et celle de compétence générale, tellement étroit qu'ils sont régulièrement confondus alors qu'en réalité ils agissent de concert.

Le principe de subsidiarité stipule que l'exercice des compétences doit revenir au niveau de pouvoir le plus bas et proche de la base, à condition qu'une résolution des problèmes soit possible à ce niveau. La notion de la libre administration accorde à chaque niveau la liberté de décider comment il entend régler une affaire sur son territoire et comprend à la fois la question de décider si une action devra être entreprise ou non et la question de décider comment les tâches sont exécutées. La notion de compétence générale constitue quant à elle une source de droit de l'action à chaque niveau.

Conclusion du chapitre 1

Ce premier chapitre est revenu sur l'émergence du principe de subsidiarité dans la conception du pouvoir, la pensée politique, et dans la théorie de son application, la structuration et du fonctionnement des autorités politiques. Sa « sédimentation » progressive au fil des âges a forgé un principe ancré sur le triptyque conceptuel d'autonomie, d'aide et de suppléance qui fondent la mécanique interne de son fonctionnement.

Appliqué à l'analyse de la structuration et du fonctionnement des Etats, le principe de subsidiarité est encadré par la notion de « Kompetenz-Kompetenz » (compétence de la compétence), qui traduit sa dynamique ascendante et descendante dans la création des Etats pluri-niveaux et des liens internes de subordinations, et les notions de libre administration et de compétences générales qui encadre son application pratique.

A partir de ces différents éléments, nous proposons d'analyser comment le principe de subsidiarité est appliqué concrètement dans les systèmes de gouvernances modernes européens. Nous verrons alors trois modèles apparaître : le modèle fédéraliste, adoptant une subsidiarité ascendante ; le modèle centraliste, actant une subsidiarité descendante ; et un troisième modèle, intermédiaire, proposant une subsidiarité à la fois ascendante et descendante.

Chapitre 2 – L’application du principe de subsidiarité dans les systèmes de gouvernance modernes

Certains Etats européens se sont constitués autour de l’application du principe de subsidiarité comme une des notions centrales de leur droit constitutionnel. Ceci est notamment le cas pour l’Allemagne et la Suisse. Contrairement à certains États membres qui ont une tradition plutôt unitaire centralisée tel que la France, le principe de subsidiarité était déjà bien connu dans ces pays comme l’Allemagne, bien avant l’entrée en vigueur du traité de Maastricht. En France, l’intérêt pour ce concept a été ravivé par la construction de l’Union européenne.

Le prochain chapitre présente la place et le rôle du principe de subsidiarité dans les principaux modèles de gouvernance moderne en vigueur en Europe, à savoir fédéral et centraliste (section 1), pour ensuite s’intéresser au modèle européen dont la singularité de sa construction a conduit à une utilisation du principe de subsidiarité à mi-chemin entre les modèles étudiés précédemment (section 2).

A chaque fois, il s’agira d’appliquer un cadre d’analyse constitué des notions de « Kompetenz-Kompetenz », de libre administration et de compétence générale, pour apprécier l’expression du principe de subsidiarité dans ces différents modèles.

Section 1 – Le principe de subsidiarité dans les systèmes de gouvernance fédéraliste et centraliste

Le principe de subsidiarité est un concept clé dans les systèmes de gouvernance fédéraliste et centraliste. Dans les États fédéraux, le principe de subsidiarité est souvent associé à la répartition des compétences législatives et exécutives entre l'État fédéral et les États membres ainsi que les collectivités territoriales. Dans un tel système, les États membres et aussi les collectivités territoriales ont une large autonomie, tandis que l'État fédéral conserve les compétences nécessaires pour garantir la cohésion de l'ensemble.

En revanche, dans les États centralistes, le principe de subsidiarité est souvent utilisé pour déterminer l'étendue des compétences du gouvernement central par rapport aux autorités locales. Dans un tel système, les autorités locales ont une autonomie relative et l'État central conserve l'autorité suprême.

Quel que soit le modèle de gouvernance, plutôt fédéraliste ou plutôt centraliste, trouver un équilibre entre les différents niveaux de gouvernement est donc essentiel pour assurer une gouvernance efficace et légitime. Cependant, sa mise en œuvre peut être complexe et nécessite une coordination étroite entre les différents acteurs concernés.

Cette section étudiera dans un premier temps le modèle fédéraliste (paragraphe 1) puis le modèle centraliste (paragraphe 2).

Paragraphe 1 – L'application du principe de subsidiarité ascendant, le système de gouvernance fédéraliste

Pour être qualifié de « fédéral », un Etat doit tout d'abord être composé d'une collectivité fédérale (la « fédération ») et de collectivités fédérées (les « Etats fédérés »). Chacune de ces collectivités fédérées dispose d'une sphère d'action dans laquelle elle est fonctionnellement autonome, et ensemble elles participent également conjointement à l'élaboration des décisions fédérales. L'Etat fédéral, pour sauvegarder sa forme fédérale et assurer un fonctionnement minimal de l'ensemble, se dote d'une Constitution, d'un Parlement fédéral et d'une juridiction constitutionnelle qui assure le respect des mécanismes fédéraux. Chaque état fédéré dispose également d'une constitution et de tous les autres attributs d'un Etat car l'Etat fédéré détient également une partie des pouvoirs étatiques. C'est la constitution fédérale qui répartit les compétences entre les différents niveaux de l'Etat. Un Etat qui satisfait à ces exigences peut alors être qualifié de fédéral.

Pour éviter les conflits de compétences et assurer que chaque composante fédérale dispose d'un domaine d'intervention sans ingérence possible de l'autre niveau de pouvoir, les Etats fédéraux ont établi des compétences législatives et exécutives à chaque niveau. Ce partage de compétence est le fait du constituant qui attribue à chaque niveau soit des compétences exclusives soit des compétences concurrentes ou parfois même des compétences cadres.

Selon les Etats fédéraux, l'attribution des compétences peut être ascendant (des collectivités fédérées vers la collectivité fédérale), ou descendant (de la collectivité fédérale vers les collectivités fédérées). La dynamique générale selon laquelle s'opèrent la répartition des compétences est déterminée par le niveau de pouvoir qui est titulaire des compétences dites « résiduelles ». Les compétences résiduelles recouvrent toutes celles qui ne sont pas expressément attribuées à un niveau de pouvoir. En droit allemand, ce sont les Etats fédérés (Länder) qui disposent de cette compétence résiduelle. Il en est de même en Suisse car la constitution helvétique attribue une liste de tâches à la Confédération et toutes les tâches qui ne sont pas confiées à cette dernière relèvent de la compétence des cantons.

Comme nous l'avons vu, le principe de subsidiarité est indissociable d'un mouvement ascendant, puisqu'il détermine les contours de la compétence de la collectivité plus large, qu'il

présente comme dérogatoire à celle de principe de la collectivité de base. Dans un Etat fédéral, s'agissant du partage du pouvoir de légiférer, la collectivité fédérale est souvent constitutionnellement investie de missions plus larges puisqu'on éprouve souvent le besoin de disposer de règles générales harmonisées dont la portée s'étend sur l'ensemble du territoire national. Pour les missions d'exécution des lois c'est souvent l'inverse puisque les autorités régionales ou locales sont plus près du terrain et savent mieux traiter les cas réels auxquels s'appliquent les règles générales.

Pour illustrer cette démonstration théorique, nous allons nous intéresser au système fédéral allemand, pays européen où le principe de subsidiarité est probablement le plus familier¹⁴⁶. En effet, bien qu'il n'apparaisse pas dans les dispositions de la Loi Fondamentale¹⁴⁷ (en dehors de l'article 23 qui fait explicitement de la subsidiarité un principe qui doit régir les relations au sein de l'Union Européenne¹⁴⁸), le principe de subsidiarité a fortement inspiré l'organisation du système fédéral de répartition et d'exercice des compétences du Bund (collectivité fédérale) et des Länder (collectivités fédérées). Nous allons donc voir comment les trois notions de « Kompetenz-Kompetenz », de libre administration et de compétence générale s'expriment dans le modèle allemand.

¹⁴⁶ MILLON-DELSOL, Chantal. *Le principe de subsidiarité*. Paris : PUF, 1993, p. 4.

¹⁴⁷ La Loi Fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, abrégée « GG ») est la constitution de l'Allemagne depuis le 8 mai 1949, d'abord pour les Länder de l'Ouest, puis depuis la réunification du pays le 3 octobre 1990 pour le pays entier. Elle est parfois appelée la Loi Fondamentale de Bonn (*Bonner Grundgesetz*) ou la constitution de Bonn (*Bonner Verfassung*) en référence à la ville de Bonn, où elle fut adoptée et qui la capitale de la République fédérale d'Allemagne jusqu'en 1990. Elle s'intitule « Loi Fondamentale » et non « constitution » (*Verfassung*) pour souligner le caractère transitoire qu'elle devait avoir dans le contexte de la division de l'Allemagne.

¹⁴⁸ « Afin de réaliser une Europe unifiée, la République fédérale d'Allemagne participe au développement de l'Union européenne, qui s'engage à respecter les principes démocratiques, constitutionnels, sociaux et fédéraux ainsi que le principe de subsidiarité, et qui garantit une protection des droits fondamentaux essentiellement comparable à la présente Loi Fondamentale. », article 23 de la Loi Fondamentale de la République fédérale d'Allemagne, premier chapitre. Texte original : « Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. »

La notion de « Kompetenz-Kompetenz » dans la structure fédérale allemande

En République Fédérale d'Allemagne, le principe de subsidiarité concerne en premier lieu la relation « globale » entre le Bund et les Länder car, selon la règle de base contenue dans l'article 30¹⁴⁹ de la Loi Fondamentale, les Länder sont responsables de l'accomplissement de toutes les tâches de l'État.

L'attribution de tâches au niveau fédéral nécessite par contre une réglementation constitutionnelle explicite qui se trouvent dans le Titre VII de la Loi Fondamentale, consacré à la législation de la Fédération, comporte plusieurs articles visant la répartition des compétences législatives entre la Fédération et les Länder : les Länder ont le droit de légiférer dans les cas où la Loi Fondamentale ne confère pas à la Fédération ce même pouvoir¹⁵⁰ ainsi que des précisions au regard de la nature exclusive ou concurrente de la compétence législative de la Fédération.

La compétence législative de principe des Länder est limitée par le « catalogue » des compétences législatives exclusives et concurrentes de la Fédération¹⁵¹. La liste des matières tombant sous la compétence concurrente est particulièrement longue¹⁵². Les Länder n'ont le droit de légiférer, dans le domaine des compétences concurrentes que dans la mesure où la Fédération ne fait pas usage de son droit de légiférer¹⁵³, lequel dépend de la nécessité de parvenir à une législation fédérale uniforme¹⁵⁴. Les lois appliquées sont d'ailleurs, dans la

¹⁴⁹ « L'exercice des pouvoirs étatiques et l'accomplissement des missions de l'Etat relèvent des Länder, à moins que la présente Loi Fondamentale n'en dispose autrement ou n'admette un autre règlement. », article 30 de la Loi Fondamentale de la République fédérale d'Allemagne. Texte original : « Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt. ».

¹⁵⁰ Article 70 sur la répartition des compétences législatives entre la Fédération et les Länder ; Article 71 sur la notion de compétence législative exclusive de la Fédération.

¹⁵¹ L'article 73 contient une liste exhaustive des matières de la compétence législative exclusive de la Fédération, notamment les relations extérieures, la défense et le droit de nationalité.

¹⁵² Article 74 sur la liste des matières de la compétence législative concurrente de la Fédération.

¹⁵³ Article 72 sur la notion compétence législative concurrente de la Fédération.

¹⁵⁴ La Fédération a un pouvoir reconnu par la Cour constitutionnelle d'apprécier et d'affirmer cette nécessité, s'il existe un risque de voir une loi d'un Land affecter les intérêts d'autres Länder ou de la collectivité, de menace

pratique, le plus souvent fédérales en vertu de l'article 31 qui veut que le droit fédéral prime sur le droit du Land¹⁵⁵, les codes de procédure et les cinq juridictions suprêmes et la cour constitutionnelle fédérale jouent un rôle d'unification du droit.

Pour ce qui est des compétences exécutives, l'article 83 de la Loi Fondamentale stipule que sauf disposition contraire prévue ou admise par la Constitution, les Länder exécutent les lois fédérales à titre de compétence propre¹⁵⁶. Il résulte de cette disposition que les lois fédérales sont presque exclusivement¹⁵⁷ mises en œuvre par les autorités des Etats fédérés et des collectivités territoriales situées dans les Länder.

Ces dernières années, de plus en plus de cas de coopération financière entre la Fédération et les Länder dans des domaines pour lesquels la compétence incombe aux Etats Fédérés mais pour lesquels ils ne disposent parfois pas de moyens financiers suffisants. Cette sorte d'assistance ou de coopération entre la Fédération et les Länder est prévue dans les articles 91a et 91b et concerne des tâches qui sont importantes pour la collectivité et pour lesquelles la coopération entre les Länder et la Fédération est requise pour l'amélioration des conditions de vie : en font notamment partie l'amélioration de la structure économique régionale, la protection des côtes, la recherche et les universités.

Ainsi, la Loi Fondamentale établit une répartition des compétences entre l'État fédéral et les Länder. En cas de litige entre les deux niveaux de l'Etat, la Cour constitutionnelle fédérale allemande a le pouvoir de décider en dernier ressort de la répartition des compétences entre l'État fédéral et les Länder. En pratique, cela signifie que la Cour peut trancher des litiges entre l'État fédéral et les Länder sur des questions de compétence. Elle peut également interpréter

contre l'unité juridique ou économique et notamment le maintien de l'homogénéité des conditions de vie, ou le manque d'effectivité de la législation de chaque Land considéré isolément.

¹⁵⁵ « *Le droit fédéral prime le droit de Land.* », article 31 de la Loi Fondamentale de la République fédérale d'Allemagne. Texte original : « *Bundesrecht bricht Landesrecht.* »

¹⁵⁶ « *Sauf disposition contraire prévue ou admise par la présente Loi Fondamentale, les Länder exécutent les lois fédérales à titre de compétence propre.* », article 83 de la Loi Fondamentale de la République fédérale d'Allemagne. Texte original : « *Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt.* »

¹⁵⁷ Sauf pour les quelques cas énumérés dans les articles 86 à 90 de la Loi Fondamentale.

les dispositions constitutionnelles relatives à la répartition des compétences entre les différents niveaux de gouvernement et décider de leur portée.

La notion de « Kompetenz-Kompetenz » trouve ici sa pleine incarnation, elle est un élément essentiel de la structure fédérale allemande, garantissant que les conflits de compétence sont résolus de manière impartiale et équitable. En principe la « Kompetenz-Kompetenz » incombe à la Fédération. Mais en cas de litiges, c'est un organe judiciaire indépendant, la cours constitutionnelle fédérale, qui tranche en se basant sur la Loi Fondamentale qui consacre à travers l'article 30 et les articles sur la répartition des compétences législatives et exécutives entre le Bund et les Länder, ainsi qu'à travers l'article 28, alinéa 2, pour ce qui est de la relation entre l'Etat et les collectivités territoriales, le principe de subsidiarité comme élément important à respecter dans la répartition des compétences. Il s'agit donc d'un élément essentiel de la structure fédérale allemande, garantissant que les conflits de compétence sont résolus de manière impartiale et équitable.

La notion de libre administration des collectivités territoriales dans la structure allemande et le lien avec le principe de subsidiarité

L'article 28, alinéa 2, de la Loi Fondamentale consacre à la fois la libre administration et le principe de subsidiarité des collectivités territoriales en stipulant que les communes et leurs groupements ont le droit de régler les affaires de la communauté locale sous leur propre responsabilité¹⁵⁸.

¹⁵⁸ « Aux communes doit être garanti le droit de régler, sous leur propre responsabilité, toutes les affaires de la communauté locale, dans le cadre des lois. 2 Les groupements de communes ont également le droit d'auto-administration dans le cadre de leurs attributions légales et dans les conditions définies par la loi. 3 La garantie de l'auto-administration englobe également les bases de l'autonomie financière ; ces bases comprennent une ressource fiscale revenant aux communes, qui est assise sur le potentiel économique et dont les communes peuvent fixer le taux de perception. », article 28, alinéa 2, de la Loi Fondamentale de la République fédérale d'Allemagne. Texte original : « Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfaßt auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle. »

D'un point de vue juridique, une commune (*Gemeinde*) ou un District (*Landkreis*) en Allemagne n'est pas un niveau de l'Etat, même si ses organes et ses droits le suggèrent (instance représentative démocratiquement élue, création du droit local par des statuts). Il s'agit plutôt d'un organisme autonome à qui l'article 28, alinéa 2, de la Loi Fondamentale confère le droit inaliénable de s'administrer librement (notion de libre administration) et de régler, dans le cadre de la loi, les affaires locales (principe de subsidiarité). Selon ce principe, les affaires qui affectent une commune et qui peuvent être gérées par elle de manière indépendante et satisfaisante doivent être décidées par et dans la municipalité concernée.

L'expression « *toutes les affaires* » est ici restreinte de deux manières : il doit s'agir des « *affaires locales* », et la compétence doit être exercée « *dans le cadre de la loi* ». Cette dernière condition est comprise comme l'expression du principe de subsidiarité : les communes peuvent réglementer des questions si et dans la mesure où elles ne sont pas déjà réglementées par des lois fédérales ou par des lois de Land.

Les domaines de compétence des communes allemandes peuvent être divisés selon leur nature en tâches d'autonomie et en tâches déléguées. Par conséquent, dans ce contexte, on parle également de sa propre sphère d'activité et de la sphère d'activité exercée par délégation.

Dans leur propre sphère d'activité, les municipalités s'occupent des affaires de la communauté locale à travers trois types de missions :

1. Missions volontaires : pour ces missions les municipalités peuvent décider librement si et comment la tâche sera être accomplie. Il n'y a que le contrôle de légalité ;
2. Missions propres obligatoires sans directives de l'Etat : dans ces cas, la loi détermine seulement que la mission incombe aux communes. Mais les municipalités peuvent décider elles-mêmes sur comment accomplir les tâches résultant de la mission. Cependant, il existe souvent des normes de qualité spécifiées qui doivent au moins être respectées (Exemples : aménagement et urbanisme, évacuation des eaux usées, collecte et traitement des déchets, transport scolaire, protection contre les incendies, bâtiments scolaires, jardins d'enfant, routes communales, cimetières, approvisionnement en eau et énergie). Ici aussi, il n'y a qu'un contrôle de légalité ;

3. Missions propres obligatoires avec directives de l'Etat : ici, la question si et comment la tâche doit être accomplie est spécifiée par la loi et des circulaires (exemples : police administrative, enregistrement des habitants, état civil, protection des bâtiments historiques, certaines aides sociales). Ici, l'action de la commune est soumise à la fois à un contrôle technique et à un contrôle de légalité ;

Il y a encore un quatrième type de missions qui sont celles exercées par délégation pour l'Etat fédéré (Land) :

4. Missions étatiques déléguées aux communes : ici, la municipalité agit comme le niveau le plus bas de l'administration de l'Etat (exemples : passeport, police des étrangers, surveillance des entreprises, recensement, santé publique, affaires vétérinaires, élections). Les communes agissent comme si elles étaient le bras prolongé de l'administration de l'Etat. Dans leurs activités, elles peuvent être soumises à des instructions de l'Etat. Néanmoins, elles ont une certaine liberté de décider sur des questions organisationnelles, comme par exemple comment elles organisent les services.

La notion de compétence générale des collectivités territoriales dans la structure allemande

La clause générale de compétence concerne les missions volontaires. Les cas d'application sont relativement vastes, et concernent tout ce qui n'a pas été octroyé par la loi aux collectivités territoriales respectivement réservé à la seule compétence de l'Etat. Dans la pratique il s'agit notamment :

- Des questions concernant le bien-être économique des habitants comme les marchés et les foires, la promotion de l'économie locale et aussi le transport public ;
- Des questions concernant le bien-être culturel comme les écoles de musique, les bibliothèques, les théâtres, les musées et les installations touristiques ;
- Des questions concernant les loisirs comme par exemple les installations sportives et les espaces verts.

Dans tous ces cas, la municipalité décide de manière indépendante si elle veut intervenir, dans quelle mesure et jusqu'à quel degré elle veut déployer des actions. Son action dépend entièrement de la capacité de la commune à qui incombe aussi la responsabilité financière

pour ces missions. Elle a néanmoins la possibilité de recourir à des subventions financières soit de l'Etat fédéré (Land) où elle se trouve soit de la Fédération (Bund) si toutefois des aides sont disponibles (par exemple pour l'amélioration du transport municipal).

La subsidiarité allemande se présente ainsi comme un principe de régulation de l'exercice des compétences partagées, entre deux législateurs distincts, celui du Bund et celui des Länder. La Fédération intervient que dans le cas où l'autonomie collective ne parviendrait pas à fonctionner, son intervention doit être justifiée et reste limitée à des cas spécifiques.

Paragraphe 2 – L'application du principe de subsidiarité descendant, le système de gouvernance centraliste

La subsidiarité peut, a priori, sembler être un principe difficilement applicable dans un système de gouvernance centraliste, où le pouvoir est concentré au niveau de l'État central et où les collectivités territoriales ont des compétences limitées. Dans un tel système, les décisions sont souvent prises de manière descendante, c'est-à-dire que les politiques sont décidées par le gouvernement central et appliquées au niveau local. Cette approche peut entraîner une certaine inefficacité et un manque d'adaptation aux spécificités locales.

Cependant, même dans un système centraliste, des efforts peuvent être faits pour appliquer le principe de subsidiarité sous la forme descendante, tel qu'énoncé précédemment. Par exemple, des compétences peuvent être déléguées à des niveaux inférieurs pour des domaines spécifiques, tout en respectant les limites fixées par le niveau supérieur. Ces délégations peuvent permettre aux acteurs locaux d'adapter les politiques aux besoins dont ils sont proches tout en garantissant l'efficacité globale de la politique.

Nous allons donc voir comment les trois notions de « Kompetenz-Kompetenz », de libre administration et de compétence générale s'expriment dans un système de gouvernance centraliste, à travers l'étude du modèle français.

Les notions de « Kompetenz-Kompetenz » et de libre administration dans la structure française

En raison de son histoire de centralisation administrative et politique, la France est considérée comme un État centraliste, unitaire, où le principe de subsidiarité n'a pas beaucoup d'influence. En outre, la répartition des pouvoirs constitutionnels et le rôle dominant de l'exécutif, qui est ancré dans la pratique constitutionnelle et les coutumes, accentuent la centralisation des pouvoirs au sein de cet État unitaire¹⁵⁹.

L'administration y est structurée en quatre niveaux : le niveau central, régional, départemental et communal. À cela s'ajoutent deux formes d'administration et de répartition

¹⁵⁹ DRAGO Guillaume. Le principe de subsidiarité comme principe de droit constitutionnel. In : *Revue internationale de droit comparé*. 1994, vol. 46, n°2, pp. 583-592.

des compétences : l'administration déconcentrée des services de l'État et l'administration des collectivités territoriales décentralisées. Il est important de noter que ces deux formes d'administration peuvent parfois avoir des compétences qui se chevauchent.

La Constitution française ne mentionne pas explicitement le principe de subsidiarité et met plutôt en avant le principe d'indivisibilité de la République dans son article premier¹⁶⁰. Ce principe a été établi en 1789 et proclamé solennellement en 1792 lors de la proclamation de la République, puis réaffirmé en 1958 pour la V^{ème} République. En droit constitutionnel français, l'indivisibilité concerne non seulement l'aspect territorial mais aussi le principe d'Etat-Nation, ce qui signifie que seules les autorités de l'Etat ont le pouvoir normatif initial et que les autorités infra-étatiques ne peuvent pas définir leur propre compétence ni remettre en cause une norme établie par l'autorité de l'Etat.

Les articles 72 de la Constitution française témoignent d'une forme de subsidiarité à la française¹⁶¹, en reconnaissant le principe de libre administration des collectivités territoriales¹⁶² et leur légitimité à agir dans le domaine public¹⁶³. Cependant, la Constitution ne laisse pas aux collectivités territoriales le pouvoir de définir leurs compétences, car seule la loi, expression de la souveraineté nationale et garant de l'indivisibilité, en décide de l'étendue. Contrairement aux Etat fédérés (Länder) allemands, les collectivités territoriales françaises, notamment les régions, n'ont pas la qualité d'Etat et ne peuvent, par conséquent,

¹⁶⁰ « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race, ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée. », article 1^{er}, alinéa 1, Constitution de la République française.

¹⁶¹ « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa. », article 72, alinéa 1, Constitution de la République française.

¹⁶² « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. », article 72, alinéa 3, Constitution de la République française.

¹⁶³ « Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. », article 72, alinéa 2, Constitution de la République française.

pas légiférer. La « Kompetenz-Kompetenz » incombe uniquement aux organes de l'Etat central.

Les dispositions de l'article 72 de la Constitution impliquent que la libre administration des collectivités territoriales peut être conditionnée par la loi, pourvu qu'elle ne porte pas atteinte aux prérogatives de l'Etat¹⁶⁴. L'action des collectivités territoriales est donc soumise à un contrôle administratif destiné à préserver les intérêts nationaux¹⁶⁵ et à assurer le respect des lois. Par conséquent, le principe de libre administration ne peut être compris que de manière encadrée par l'Etat unitaire, qui fixe par l'intermédiaire du législateur et sous la surveillance de la juridiction constitutionnelle, les limites de cette autonomie administrative.

De fait, en France le principe de subsidiarité ne peut pas être considéré comme un principe de droit constitutionnel. Le principe de libre administration des collectivités territoriales, bien qu'il permette une certaine autonomie, est encadré par la loi et donc subordonné à l'Etat unitaire. Ainsi, la recherche du principe de subsidiarité en droit constitutionnel se tourne vers l'organisation administrative de l'Etat.

Mouvement de décentralisation et clause générale de compétence

En France, la marge de manœuvre des communes avant la décentralisation de 1983 était plus réduite qu'en Allemagne car beaucoup de domaines étaient réservés par les textes aux administrations de l'Etat. La décentralisation a permis le transfert de compétences de l'Etat

¹⁶⁴ « Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limitée, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune. », article 72, alinéas 4 et 5, Constitution de la République française.

¹⁶⁵ « Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. », article 72, alinéa 6, Constitution de la République française.

central vers les collectivités territoriales afin que celles-ci, proches de la population, puissent régler les affaires de la vie quotidienne.

Les auteurs de la décentralisation ont proposé que des domaines entiers soient transférés aux collectivités pour stimuler le développement local à travers leurs nouvelles responsabilités. Ce principe est exprimé par le transfert de « blocs de compétences », qui consiste à attribuer toutes les compétences relatives à un domaine entier à une seule catégorie de collectivité.

Les communes ont bénéficié de la compétence générale pour les affaires locales depuis la loi de 1884, qui stipule que « *Le conseil communal règle par ses délibérations les affaires de la commune* »¹⁶⁶. Cette disposition intervenue aux premières heures de la III^{ème} République existe toujours dans l'actuel code général des collectivités territoriales, et ce dans des termes similaires¹⁶⁷. Cette compétence a ensuite été étendue aux départements et aux régions avec la loi de 1983¹⁶⁸, puis supprimée. Aujourd'hui la compétence générale pour les affaires locales n'existe plus que pour les communes.

Cependant, en raison de l'existence de nombreux textes spécifiques, le champ d'application de la clause générale de compétence est limité. Cette clause ne s'applique que de manière résiduelle aux questions qui n'ont pas été traitées par ces textes spécifiques¹⁶⁹. De plus,

¹⁶⁶ Article 61 de la loi de 1884 sur l'organisation municipale.

¹⁶⁷ « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune.* », article L2121-29, alinéa 1, du code général des collectivités territoriales.

¹⁶⁸ « *Les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence.* », article 1, alinéa 1, Titre 1er de la Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, abrogé par la loi n°96-142 du 21 février 1996, article 12.

¹⁶⁹ « *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 affectés en totalité soit à l'Etat, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions.* », article L1111-4, alinéa 1, du code général des collectivités territoriales.

contrairement à la notion de libre administration reconnues par l'article 72 alinéas 2¹⁷⁰ et 3¹⁷¹ de la Constitution, le principe de compétence générale des communes est de nature législative.

L'application de la clause générale de compétence

En pratique, la clause générale de compétence est surtout utilisée dans deux domaines : la création de services publics et l'octroi de subventions, où elle permet à une commune d'agir dans l'intérêt public (et non privé) en réponse aux besoins économiques, sociaux, culturels, etc. de la population. Cependant, le contenu de la notion d'intérêt public local est fonctionnel et évolutif, et il n'est pas plus défini que celui de la notion d'affaires locales : il s'agit d'une notion fonctionnelle et non conceptuelle, c'est-à-dire d'une notion qui, certes, entraîne des effets de droit (sinon elle ne serait pas une notion juridique) mais dont le contenu factuel évolue et change au gré des besoins et des préoccupations de la société. La jurisprudence a ensuite clarifié les contours d'application, à titre d'exemple :

- L'intervention de la commune ne doit pas non plus aller à l'encontre de la liberté du commerce et de l'industrie. Cela veut dire que s'il y a un privé qui pourrait satisfaire le besoin la commune doit lui céder la place. Ce n'est qu'en cas de défaillance du secteur privé qu'elle peut intervenir¹⁷² ;
- Il ne faut pas non plus que la commune intervienne dans un conflit collectif de travail. A ce titre sont interdites par exemple des subventions municipales versées à des organismes qui de leur côté peuvent soutenir des ouvriers en grève¹⁷³ ;

¹⁷⁰ « Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. », article 72, alinéa 2, de la Constitution française.

¹⁷¹ « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. », article 72, alinéa 3, de la Constitution française.

¹⁷² Arrêt du conseil d'Etat du 25 juillet 1986, Commune de Mercoeur contre Morand relatif à l'intervention des communes en vue de la création d'une activité de service public dont l'objet est semblable à celui d'une activité privée.

¹⁷³ Arrêt du conseil d'Etat du 11 octobre 1989, Commune de Port-Saint-Louis-du-Rhône contre le Préfet des Bouches-du-Rhône.

- Enfin, l'action communale n'est pas permise pour les cas où elle violerait une interdiction posée par la loi. Ainsi une commune ne peut pas subventionner une association culturelle même si elle satisfait par ailleurs les besoins culturels de la population, si l'association en question ne respecte pas le principe de séparation des Eglises et l'Etat posé par loi du 9 décembre 1905¹⁷⁴.

L'Etat français, qui est le détenteur de la « Kompetenz-Kompetenz », peut également décider d'attribuer telle ou telle matière, qui jusque-là tombait dans le champ d'application de la clause de compétence générale de la commune, à une autorité spécifique¹⁷⁵. Par une telle intervention, l'Etat réduit alors le champ d'application de la clause de compétence générale sans pour autant l'anéantir complètement.

La clause de compétence générale garde cependant son intérêt pour les affaires pourvues d'un intérêt public local car elle ouvre pour la collectivité une capacité d'initiative sur une diversité de terrains. Elle peut, par exemple, prendre une réglementation locale, à la condition de se limiter à l'intérêt public local et dans la mesure où l'Etat n'a pas fait usage de son pouvoir de réglementation.

Ainsi, bien que la subsidiarité ne soit pas un principe fondateur de l'ordre constitutionnel français, elle est néanmoins présente dans la répartition des pouvoirs entre les institutions de la République en régulant le cadre et les limites des organisations infra-étatiques. Cette application de la subsidiarité utilise le même raisonnement et la même répartition des compétences qu'en droit constitutionnel fédéral, bien qu'il y ait une différence de degré d'application, mais pas de différence de nature¹⁷⁶.

¹⁷⁴ Arrêt du conseil d'Etat du 9 octobre 1992, Commune de Saint-Louis de la Réunion contre l'Association Siva Soupramien de Saint-Louis.

¹⁷⁵ « *La loi détermine les principes fondamentaux : [...] de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources.* », article 34 de la Constitution française.

¹⁷⁶ DRAGO Guillaume. Le principe de subsidiarité comme principe de droit constitutionnel. In : *Revue internationale de droit comparé*. 1994, vol. 46, n°2, pp. 583-592.

Section 2 – Le principe de subsidiarité dans des modèles intermédiaire : le cas de l'Union Européenne

De par la singularité de son histoire, l'Union Européenne présente une forme intermédiaire entre une Confédération et un Etat fédéral, possédant sa propre souveraineté, mais ne pouvant pas être modifiée sans l'unanimité des Etats membres.

Cette particularité se retrouve dans l'application du principe de subsidiarité dans les différents Traités encadrant l'Union Européenne et son fonctionnement : considéré comme un principe structurel et essentiel de l'Union, la subsidiarité peut être interprétée de différentes manières selon les objectifs politiques que l'on souhaite atteindre.

Cette section revient brièvement sur la construction de l'Union Européenne à travers l'organisation de ses compétences et l'apparition progressive du principe de subsidiarité dans les Traités (paragraphe 1) pour ensuite s'intéresser à son application concrète (paragraphe 2).

Paragraphe 1 – Le principe de subsidiarité dans le système de gouvernance européen

Tout au long de son évolution, l'Union Européenne a cherché à mettre en place des principes et des mécanismes pour garantir une répartition optimale des compétences entre les différents niveaux de décision. Parmi ces principes, la subsidiarité a occupé une place centrale dans les textes fondateurs de l'Union Européenne. Aujourd'hui, l'Union Européenne est régie par le traité de Lisbonne qui modifie les précédents traités européens qui se présentent désormais ainsi :

1. Le Traité sur l'Union européenne (TUE), qui comporte 55 articles : il est mis en place par le traité signé à Maastricht en 1992 et modifié ensuite par les traités d'Amsterdam (1997) et de Nice (2001) ;
2. Le Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), composé de 358 articles : il est mis en place par le traité de Lisbonne en 2009. Anciennement traité instituant la Communauté européenne (TCE), il a été établi par le traité de Rome de 1957 et modifié plusieurs fois par l'Acte unique européen (1986) et les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice.

Ces deux textes énoncent une application du principe de subsidiarité différente des cas présentés précédemment qui, à bien des égards, reflète la complexité de la construction européenne et la nécessité de trouver un équilibre entre les compétences des États membres et l'action de l'Union. Il importe ici de préciser que dans le cadre de l'ordre juridique de l'Union Européenne, le niveau supérieur est celui de l'Union, les États et leurs collectivités territoriales représentant les niveaux inférieurs.

La construction de l'Union Européenne, entre Confédération et État fédéral

L'Union Européenne se situe à un point intermédiaire entre une Confédération et un État fédéral, sans être totalement l'un ni l'autre¹⁷⁷. En effet, bien qu'elle soit plus qu'une simple Confédération, cette forme juridique ne peut pas rendre compte de la souveraineté dont elle

¹⁷⁷ MARTIN, Anaëlle. *L'instrumentalisation du principe de subsidiarité, un révélateur de la nature juridique*. Thèse de droit public. Université de Strasbourg, 2020, p. 615.

dispose¹⁷⁸. En revanche, l'Union européenne est moins qu'un État fédéral, car elle est établie par un traité soumis au droit international et ne peut être modifiée qu'à l'unanimité des États membres, qui conservent leur statut d'État en adhérant à l'Union Européenne¹⁷⁹.

Depuis le Traité de Lisbonne, les compétences de l'Union européenne sont réparties en catégories spécifiques énumérées dans les articles 2 à 6 du regroupés sous le titre « Catégories et domaines de compétences de l'Union » du TFUE. L'article 2 énumère trois catégories distinctes de compétences¹⁸⁰ : les compétences exclusives¹⁸¹, les compétences partagées¹⁸², les compétences d'appui et de coordination¹⁸³. Ces dispositions précisent limitativement les domaines relevant de chacune de ces catégories de compétences.

Les domaines dans lesquels l'Union européenne dispose d'une compétence exclusive sont caractérisés par le fait que seule l'Union peut légiférer et adopter des actes juridiquement

¹⁷⁸ BERRAMDANE, Abdelkhaleq et ROSSETTO, Jean. *Droit institutionnel de l'Union Européenne*. Paris : LGDJ, 3e édition, 2017, p. 43.

¹⁷⁹ DUMONT Hugues. L'Union européenne, une fédération plurinationale fondée sur un pacte constitutionnel. In : BARBATO Jean-Christophe et PETIT Yves. *L'union européenne, une Fédération plurinationale en devenir ?* Bruxelles : Bruylant, 2015, p. 43.

¹⁸⁰ En réalité, elle énumère 5 catégories de compétence. Toutefois les troisième et cinquième ne sont pas des catégories de compétence, mais des compétences spécifiques dont dispose l'Union Européenne dans les domaines de la politique économique et de l'emploi (article 2, alinéa 3) et de la politique étrangère et de sécurité commune (article 2, alinéa 4).

¹⁸¹ « Lorsque les traités attribuent à l'Union une compétence exclusive dans un domaine déterminé, seule l'Union peut légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants, les Etats membres ne pouvant le faire par eux-mêmes que s'ils sont habilités par l'Union, ou pour mettre en œuvre les actes de l'Union », article 2, alinéa 1 du TFUE.

¹⁸² « Lorsque les traités attribuent à l'Union une compétence partagée avec les Etats membres dans un domaine déterminé, l'Union et les Etats membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants dans ce domaine. Les Etats membres exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne. Les Etats membres exercent à nouveau leur compétence dans la mesure où l'Union a décidé de cesser d'exercer la sienne. », article 2, alinéa 2 du TFUE.

¹⁸³ « Dans certains domaines et dans les conditions prévues par les traités, l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des Etats membres, sans pour autant remplacer leur compétence dans ces domaines. Les actes juridiquement contraignants de l'Union adoptés sur la base des dispositions des traités relatives à ces domaines ne peuvent pas comporter d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres. », article 2, alinéa 5 du TFUE.

contraignants¹⁸⁴. Les États membres ne peuvent légiférer eux-mêmes que s'ils sont habilités par l'Union ou s'ils mettent en œuvre les actes de l'Union. Cette compétence est exclusive par nature, car elle exclut toute compétence des États membres du fait de l'existence même de la compétence communautaire.

Les compétences partagées désignent les domaines¹⁸⁵ dans lesquels l'Union Européenne et les États membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants. Le principe de préemption stipule que l'intervention de l'Union prévaut progressivement sur celle des États membres¹⁸⁶, reflétant ainsi la primauté du droit européen sur les lois nationales dans ces domaines. Cette catégorie est définie par exclusion par rapport aux autres catégories de compétences. Toutefois, une compétence partagée peut devenir exclusive « par exercice » si l'Union utilise sa compétence de manière à épuiser le domaine considéré et à priver les États membres de la possibilité d'intervenir.

Les domaines relevant d'une compétence d'appui ou de coordination¹⁸⁷ permettent à l'Union européenne de mener des actions pour soutenir, coordonner ou compléter les actions des États membres, sans pour autant les remplacer dans ces domaines. Cela signifie que les États membres conservent leur pleine compétence, mais que l'Union peut intervenir pour fournir un appui ou une coordination d'un point de vue européen dans ces domaines, à l'exclusion de toute harmonisation.

¹⁸⁴ Ces matières sont listées à l'article 3 du TFUE. Il s'agit des domaines de l'Union douanière, de la politique monétaire, de la politique commerciale commune, de l'établissement des règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur, de la conclusion d'accords internationaux sous certaines conditions ou encore de la conservation des ressources biologiques de la mer.

¹⁸⁵ Il s'agit des domaines du marché intérieur, de la politique sociale (pour les aspects définis de façon précise dans le Traité), de la cohésion économique, sociale et territoriale, de l'agriculture et de la pêche, de l'environnement, de la protection des consommateurs, des transports, des réseaux transeuropéens, de l'énergie, de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, des enjeux communs en matière de santé publique, de la recherche, du développement technologique et de l'espace, et de la coopération au développement et l'aide humanitaire.

¹⁸⁶ RAEPENBUSCH, Sean Van. *Droit institutionnel de l'Union Européenne*. Bruxelles : Larcier, 2016, p. 161.

¹⁸⁷ Il s'agit des domaines listés dans l'article 6 du TFUE, à savoir la protection et l'amélioration de la santé humaine, la culture, l'industrie, le tourisme, l'éducation professionnelle, la jeunesse et sport, la protection civile, la coopération administrative.

L'apparition et l'évolution de la subsidiarité dans les Traités de l'Union Européenne

Les germes du principe de subsidiarité étaient déjà présents dans le l'article 5¹⁸⁸ du premier traité de la construction européenne, le traité de Paris instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier de 1951, implicitement dans l'article 235¹⁸⁹ du traité de Rome instituant la Communauté Economique Européenne de 1957, et explicitement dans l'article 130R de l'Acte Unique Européen (AUE) de 1986, traité modificatif qui amende le traité de Rome, portant sur les dispositions relatives à l'environnement¹⁹⁰.

Le principe de subsidiarité a ensuite été formellement consacré dans le préambule du traité de Maastricht de 1992¹⁹¹. Le principe de subsidiarité est reconnu comme étant un principe structurel et essentiel à l'Union Européenne, guidant l'attribution des compétences

¹⁸⁸ « La Communauté accomplit sa mission, dans les conditions prévues au présent Traité, avec des interventions limitées. A cet effet : elle éclaire et facilite l'action des intéressés en recueillant des informations, en organisant des consultations et en définissant des objectifs généraux ; elle met des moyens de financement à la disposition des entreprises pour leurs investissements et participe aux charges de la réadaptation ; elle assure l'établissement, le maintien et le respect de conditions normales de concurrence et n'exerce une action directe sur la production et le marché que lorsque les circonstances l'exigent ; elle rend publics les motifs de son action et prend les mesures nécessaires pour assurer le respect des règles prévues par le présent Traité. Les institutions de la Communauté exercent ces activités avec un appareil administratif réduit, en coopération étroite avec les intéressés. », article 5, Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier.

¹⁸⁹ « Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent Traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, prend les dispositions appropriées. », article 235, Traité de Rome instituant la Communauté Economique Européenne.

¹⁹⁰ « La Communauté agit en matière d'environnement dans la mesure où les objectifs visés au paragraphe 1 peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau des Etats membres pris isolément. Sans préjudice de certaines mesures ayant un caractère communautaire, les Etats membres assurent le financement et l'exécution des autres mesures. », extrait de l'article 130R, Acte Unique Européen.

¹⁹¹ « RÉSOLUS à poursuivre le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens, conformément au principe de subsidiarité », préambule du traité de Maastricht.

européennes et reflétant la direction que les auteurs des traités ont délibérément suivie¹⁹². Quant au Traité, l'article B¹⁹³ consacre la subsidiarité comme un principe régissant l'exercice des compétences non-exclusives de la Communauté¹⁹⁴.

L'inscription du principe de subsidiarité à l'article 3B du Traité de Maastricht a été portée par des volontés contradictoires et relève plus d'une logique politique¹⁹⁵ : il peut être compris comme un outil de construction d'un système fédéral plus poussé pour renforcer l'intégration européenne, ou au contraire être considéré comme une manière de limiter toute évolution dans un sens fédéral en érigeant une barrière à l'exercice des compétences de l'Union européenne. Néanmoins, l'article 3B consacre principalement le principe de subsidiarité comme une limite à l'action de l'Union plutôt qu'une invitation à agir. Le traité d'Amsterdam, signé en 1997, a annexé un « protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité » qui explique l'article 3B afin de rendre les règles d'application du principe de subsidiarité juridiquement contraignantes et contrôlables. A l'occasion du Traité de Lisbonne, l'ancien article 3B, devenu l'article 5, alinéa 3 du TUE¹⁹⁶, a été modifié de manière à

¹⁹² DUMONT, Hugues. (1999). Au-delà du principe de territorialité : fédéralisme, intégration et subsidiarité. In : *Cahiers du Centre de recherches en histoire du droit et des institutions des Facultés universitaires Saint-Louis*, 11-12, 1999, p. 70.

¹⁹³ « *Les objectifs de l'Union sont atteints conformément aux dispositions du présent traité, dans les conditions et selon les rythmes qui y sont prévus, dans le respect du principe de subsidiarité tel qu'il est défini à l'article 3B du traité instituant la Communauté européenne* », article B, alinéa 7, Traité de Maastricht.

¹⁹⁴ « *La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité. Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité.* », article 3B, Traité de Maastricht.

¹⁹⁵ AUDOUY, Laurèn. *Le principe de subsidiarité au sens du droit de la Convention Européenne des Droits de l'Homme*. Thèse de droit public. Université de Montpellier, 2015, p. 73.

¹⁹⁶ « *En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais*

tenir compte du caractère fédéral de certains Etats membres. Désormais, il faut donc tenir compte des collectivités infra-étatiques pour établir l'insuffisance de l'action nationale.

Le principe de subsidiarité comme régulateur des compétences non exclusives de l'Union Européenne

Le principe de subsidiarité est ainsi utilisé comme un régulateur des compétences non exclusives de l'Union Européenne, il revient alors à la Cour de justice européenne de contrôler le recours au principe de subsidiarité¹⁹⁷, et aussi aux parlements nationaux qui exercent un contrôle en amont et en aval des actions¹⁹⁸, tel que stipulé dans le nouveau protocole d'application qui remplace celui introduit par le traité d'Amsterdam. Ce double contrôle fonctionne à travers un mécanisme d'alerte précoce est mis en place durant la phase législative¹⁹⁹, tandis que la Cour de Justice de l'Union Européenne effectue un contrôle a posteriori. Le mécanisme de l'alerte précoce remplace le contrôle de l'opportunité de l'action législative dans son milieu naturel, qui est celui du contrôle politique, tandis que le contrôle juridique ne permet que de censurer les erreurs les plus manifestes d'appréciation.

peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union. », article 5, alinéa 3, traité de Maastricht (version consolidée).

¹⁹⁷ « La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour se prononcer sur les recours pour violation, par un acte législatif européen, du principe de subsidiarité formés, conformément aux modalités prévues à l'article III-365 de la Constitution, par un Etat membre ou transmis par celui-ci conformément à son ordre juridique au nom de son parlement national ou d'une chambre de celui-ci. », article 8, alinéa 1, du protocole d'Amsterdam.

¹⁹⁸ « Tout parlement national ou toute chambre de l'un de ces parlements peut, dans un délai de six semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif européen, adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité. Il appartient à chaque parlement national ou à chaque chambre d'un parlement national de consulter, le cas échéant, les parlements régionaux possédant des pouvoirs législatifs. », article 6, alinéa 1, du protocole d'Amsterdam.

¹⁹⁹ Institué par le Traité de Lisbonne et en vigueur depuis 2010, c'est une innovation puisqu'il associe pour la première fois dans l'histoire de la construction européenne les parlements nationaux au processus législatif européen.

Paragraphe 2 – L’application ascendante et descendante du principe de subsidiarité dans le système de gouvernance européen

De cette présentation il ressort que le principe de subsidiarité est convoqué en tant qu’instrument au service d’un objectif incertain et fluctuant²⁰⁰ : la subsidiarité peut se définir comme un principe de proximité en vertu duquel les décisions doivent être prises le plus près possible des citoyens²⁰¹, protégeant les États membres et leurs ressortissants des intrusions excessives des institutions européennes. Mais en même temps, le principe de subsidiarité se comprend également comme un appel à déterminer l’échelon le plus efficace pour intervenir dans un domaine de compétences donné, au regard des objectifs des actions envisagées²⁰², conférant ainsi un caractère plus fédéral à l’Union en accélérant le processus d’intégration dans les domaines pour lesquels il ne fait pas de doute que son action est plus efficace.

La notion de « Kompetenz-Kompetenz » dans l’Union Européenne

Lorsqu’on se demande où se situe le siège de la « Kompetenz-Kompetenz » au sein de l’Union Européenne, on serait tenté de la définir comme appartenant uniquement aux États membres. Ce sont eux qui décident des traités qui fondent l’Union et déterminent quelle compétence est exercée par quel niveau (ce sont les « maîtres des traités »). Mais, en pratique, l’exercice des compétences est partagée entre les États membres et l’Union. Les États membres peuvent délimiter leurs propres compétences et en transférer certaines à l’Union. En revanche, l’Union est compétente en ce qui concerne l’interprétation et l’application du droit de l’Union, y compris la répartition des compétences entre les États membres et l’Union²⁰³.

Cette ambiguïté reflète le caractère dynamique et bidirectionnel du principe de subsidiarité. Dans son aspect ascendant, la subsidiarité européenne peut s’appuyer sur le principe de

²⁰⁰ MARTIN, Anaëlle. *L’instrumentalisation du principe de subsidiarité, un révélateur de la nature juridique*. Thèse de droit public. Université de Strasbourg, 2020, p. 5.

²⁰¹ C’est bel et bien dans cet entendement que s’inscrit le préambule du Traité sur l’Union Européenne.

²⁰² C’est en ce sens que s’inscrit l’article 5 du Traité sur l’Union Européenne.

²⁰³ JACQUE, Jean-Paul. La subsidiarité en droit communautaire. In : *La subsidiarité, de la théorie à la pratique*. 1993, p. 91.

proximité qui figure dans le préambule et l'article 1 du TUE. En vertu de ce principe, les décisions doivent être prises « *le plus près possible des citoyens, conformément au principe de subsidiarité* ». La subsidiarité favorise par définition l'échelon étatique par rapport à l'échelon européen dans la prise de décision, le premier étant nécessairement plus proche des citoyens que le second. Le principe de subsidiarité apparaît ainsi comme une protection des échelons de proximité dans la mesure où la subsidiarité pose une présomption en faveur des États (et des collectivités infra-étatiques).

Pour ce qui est de la dimension descendante du principe de subsidiarité, bien avant l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, l'ex-article 235 du traité de Rome prévoyait un mécanisme permettant à l'Union d'agir chaque fois que son action était jugée nécessaire pour atteindre un objectif du traité, sans que ce dernier ait prévu de compétences afférentes. Le Conseil devait cependant se prononcer à l'unanimité²⁰⁴. Ces dispositions se retrouvent dans l'article 5, alinéa 3, du Traité de Maastricht et l'article 352²⁰⁵ du Traité de Lisbonne — qui a remplacé l'ancien article 235 CEE — permettant à l'Union d'adopter les mesures appropriées lorsque, conformément aux traités, elle manque de compétence.

²⁰⁴ Depuis le traité de Lisbonne, l'approbation du Parlement européen est requise.

²⁰⁵ « *Si une action de l'Union paraît nécessaire, dans le cadre des politiques définies par les traités, pour atteindre l'un des objectifs visés par les traités, sans que ceux-ci n'aient prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen, adopte les dispositions appropriées. Lorsque les dispositions en question sont adoptées par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, il statue également à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen.* », article 352, alinéa 1, Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne.

La notion de libre administration dans l'Union Européenne

La notion de libre administration est reconnue par les articles 4²⁰⁶ du TFU et 5²⁰⁷ du TFUE, elle implique que chaque État membre est libre de déterminer sa propre organisation administrative et d'administrer ses propres affaires, dans le respect des traités européens. En d'autres termes, chaque État membre est libre de déterminer son propre système administratif et de prendre des décisions dans les domaines où il a compétence, y compris au niveau local et régional. L'Union Européenne intervient uniquement dans les domaines où elle a compétence exclusive ou partagée avec les États membres, et doit respecter le principe de subsidiarité en ne prenant des décisions qu'au niveau le plus approprié.

La libre administration est un élément essentiel de la souveraineté des États membres, qui doivent être en mesure de définir leur propre organisation administrative et de prendre des décisions dans les domaines qui leur sont propres. Toutefois, cette autonomie est encadrée par les règles et principes du droit européen, notamment en ce qui concerne les compétences de l'Union Européenne et le respect des traités.

La notion de compétence générale dans l'Union Européenne

La clause générale de compétences est un concept clé dans l'Union Européenne qui permet à l'Union d'agir dans des domaines qui ne sont pas explicitement définis par les traités. Elle est prévue par l'article 352 du TFUE et autorise l'Union Européenne à prendre des mesures dans des domaines qui ne sont pas explicitement prévus par les traités, mais qui sont nécessaires pour atteindre les objectifs de l'Union. Cela permet à l'Union d'adapter son action aux changements sociaux et économiques, ainsi qu'à l'évolution des priorités politiques.

²⁰⁶ « L'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales, politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. Elle respecte les fonctions essentielles de l'Etat, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque Etat membre. », article 4, alinéa 2, Traité sur l'Union Européenne.

²⁰⁷ Article vu précédemment qui précise notamment que l'Union n'intervient que dans les domaines où elle a compétence et que les États membres conservent leurs compétences non exclusives.

Contrairement à ce qui se passe au niveau des Etats où la clause de compétence générale permet aux échelons inférieurs (notamment les collectivités territoriales) de s'emparer des affaires locales lorsque celles-ci ne sont pas expressément réservés par une loi à un autre échelon des pouvoirs publics (Etat), le principe de compétence générale dans l'union Européenne s'applique au niveau supérieur. C'est l'Union qui détient la compétence pour des affaires annexes où elle détient une compétence expresse lorsqu'il paraît nécessaire de régler cette affaire au niveau communautaire.

Cependant, la clause générale de compétences n'est pas un blanc-seing pour l'Union Européenne. Les institutions de l'Union doivent respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité, qui stipulent que l'action de l'Union doit être proportionnée à l'objectif poursuivi et que les décisions doivent être prises au niveau le plus approprié, c'est-à-dire au niveau où elles peuvent être prises de manière efficace. La clause générale de compétences est donc un principe fondamental de l'organisation et du fonctionnement de l'Union Européenne. Elle assure que l'Union agit de manière légitime et en conformité avec les objectifs des États membres, tout en garantissant que les États membres conservent leur souveraineté en matière de compétences non attribuées à l'Union.

Conclusion du chapitre 2

Ce second chapitre est revenu sur l'application du principe de subsidiarité dans des structures de gouvernance étatiques, illustrant sa dynamique ascendante ou descendante. Dans le premier cas, les décisions sont prises par les autorités locales et remontent ensuite vers les instances supérieures (comme dans les modèles de gouvernance fédéraliste). Dans le second cas, les décisions sont prises par les instances supérieures et sont ensuite déléguées aux autorités locales (comme dans les modèles de gouvernance centraliste).

Cependant, cette distinction entre l'application ascendante et descendante du principe de subsidiarité est souvent source de confusion et de débat. En effet, certains défenseurs du principe de subsidiarité soutiennent que l'application ascendante est préférable car elle permet une plus grande participation des citoyens dans les décisions locales. D'autres, en revanche, estiment que l'application descendante est plus efficace car elle garantit une cohérence et une coordination des politiques à l'échelle nationale.

Cette distinction n'a pourtant guère d'importance car elle ne questionne pas la fonctionnalité du principe de subsidiarité en lui-même. En effet, quelle que soit la manière dont il est appliqué, le principe de subsidiarité a pour objectif de garantir une prise de décision la plus proche possible des citoyens. Que cette décision soit prise par les autorités locales ou déléguée par les instances supérieures, l'important est qu'elle soit prise de manière éclairée et démocratique, en impliquant les citoyens et en respectant leurs droits.

Il convient donc de se concentrer sur l'essence du principe de subsidiarité plutôt que sur la manière dont il est appliqué. Il s'agit de garantir que les décisions soient prises au niveau le plus approprié en fonction de la nature du problème à résoudre et des compétences des différentes autorités impliquées. Il est également important de souligner que le principe de subsidiarité ne doit pas être utilisé comme un prétexte pour déléguer les responsabilités aux autorités locales sans leur donner les moyens nécessaires pour agir efficacement.

Conclusion du Titre 1

Ce premier titre a présenté l'émergence du principe de subsidiarité dans la conception du pouvoir, la pensée politique, et dans la théorie de son application, la structuration, et du fonctionnement des autorités politiques européennes. Ces précisions conceptuelles ont servi de cadre d'analyse pour comprendre les différentes formes d'expression du principe de subsidiarité dans les principaux modèles de gouvernance européens : ascendant (République Fédérale Allemande), descendante (République Française) et intermédiaire (Union Européenne). Ces réflexions sur l'émergence du principe de subsidiarité dans le champ juridique français et européen, et l'étude de son application, ont mis en exergue l'importance de se concentrer sur l'essence du principe de subsidiarité : qu'il soit ascendant ou descendant, le principe n'est effectif que si chaque niveau est en mesure d'assumer les compétences qui lui incombent.

La France, pays de culture centralisatrice, intègre le principe de subsidiarité non dans son ordre constitutionnel, mais dans sa répartition des pouvoirs entre les institutions de la République en régulant le cadre et les limites des différents niveaux de pouvoir, utilisant ainsi le même raisonnement et la même répartition des compétences qu'en droit constitutionnel fédéral. Ce modèle a inspiré la structure de gouvernance malienne dont nous allons à présent étudier l'histoire et le fonctionnement au prisme de l'application du principe de subsidiarité.

Titre 2 – Des fondements déterminés par les spécificités du contexte juridique malien

Le second titre s'intéresse à la structure de gouvernance malienne, à son histoire et à la place donnée au principe de subsidiarité. Le Mali est un pays qui, comme tous ceux d'Afrique de l'Ouest, a connu une rupture dans l'évolution de son histoire politique et institutionnelle avec la période coloniale.

La colonisation française, bien qu'imposée de force, n'a pas constitué un modèle complètement exogène à la culture malienne. Il l'a cependant fortement remodelé et influencé la construction de l'Etat moderne. Ainsi convient-il de s'intéresser à l'évolution de la structure de gouvernance malienne depuis la période précoloniale, où nous questionnerons l'existence du principe de subsidiarité à partir des connaissances dont nous disposons, pour ensuite apprécier l'évolution coloniale avec l'introduction du centralisme et sa gestion post-coloniale jusqu'à la période qui correspond à notre étude, à savoir la 3^{ème} République du Mali (Chapitre 1). Nous appliquerons alors le cadre d'analyse développé et utilisé dans le titre 1 en observant les notions de « Kompetenz-Kompetenz », de libre administration et de compétence générale au niveau constitutionnel, législatif et réglementaire. Nous apprécierons également leur opérationnalisation à travers les institutions d'encadrement et d'appui de l'administration territoriale pour apprécier leur cohérence globale (Chapitre 2).

Chapitre 1 – L'évolution du principe de subsidiarité au Mali

Ce chapitre propose une revue synthétique des organisations politico-administratives qu'a connu le Mali de la période précoloniale, celle des grands Empires, à l'occupation française jusqu'à la construction de l'Etat moderne et les trois Républiques qui se sont succédées depuis l'indépendance. Nous verrons si le principe existait avant la colonisation du Mali jusqu'à la conquête coloniale, comment il a évolué pendant la colonisation et son devenir dans les systèmes de gouvernance post-coloniale qu'a connus le Mali.

Pour la période précoloniale, relativement peu connue, les travaux de recherche se sont basés sur les ouvrages d'historiens et, en particulier, l'ouvrage de M. Richard TOE, « *La décentralisation au Mali. Ancrage historique et dynamique socio-culturelle* »²⁰⁸, publié par la Mission de Décentralisation en 1997²⁰⁹. Pour la période coloniale, les recherches ont été complétées avec les travaux de différents chercheurs de l'Université des Sciences Juridiques de Bamako et la consultation des archives juridiques coloniales disponibles sur Légifrance. L'analyse de la période moderne a été effectuée à partir des textes juridiques publiés au journal officiel du Mali, la consultation d'une littérature grise abondante (note de travail, rapport de mission, études, ...) publiée par les services centraux en charge de l'administration territoriale au Mali, des partenaires techniques et financiers, complétée des entretiens réalisés avec divers acteurs de la Mission de Décentralisation, exerçant ou ayant exercé au niveau ministériel.

Nous nous intéresserons dans un premier temps à l'ère précoloniale et coloniale (section 1) pour ensuite traiter de la période moderne postindépendance et des trois Républiques qui se sont succédées au Mali (section 2).

²⁰⁸ TOE, Richard. *La décentralisation au Mali. Ancrage historique et dynamique socio-culturelle*. Bamako : Imprim Color, 1997.

²⁰⁹ Cf. Partie I, Titre 2, Chapitre 1, Section 2, Paragraphe 2 « la 3^{ème} République et l'avènement du projet politique de décentralisation ».

Section 1 – L'ère précoloniale et coloniale

La République du Mali est le berceau des grands empires et royaumes précoloniaux dont certains s'étendaient de l'Océan Atlantique aux confins du Sahara : Wagadou, Sosso, Mandé, Songhoy, Ségou, Kéné Dougou, Macina, ... L'administration de ces vastes territoires, caractérisés par une multitude de réalités géographiques, socio-économiques et culturelles, n'était possible et efficace que grâce à une adaptation de l'organisation administrative à cette diversité de situations. Pour ce faire, le principe clé de l'organisation administrative reposait probablement sur une forme de décentralisation, où chaque réalité socioculturelle constituait un espace administratif dans lequel les populations des empires et royaumes se reconnaissaient.

La structure administrative impériale ou royale était reliée aux structures sociologiques de base par le biais d'entités intermédiaires, dont les rôles et les dénominations variaient dans le temps et l'espace. Ce modèle administratif, basé sur la responsabilisation des structures de base et des entités intermédiaires, explique l'efficacité administrative de ces vastes ensembles précoloniaux. Cela est attesté par l'existence, au moment de la colonisation, de royaumes organisés en superstructures relayées par des cantons et des villages dans les régions sédentaires, ou par des tribus et des fractions dans les régions nomades (paragraphe 1).

L'autonomie administrative accordée à ces entités était réelle et elles jouissaient d'une autonomie qui était légitimée par le consentement social. Le colonisateur français a su habilement manipuler ces chefferies traditionnelles afin de renforcer son contrôle administratif sur le territoire et instaurer une hypercentralisation administrative caractérisée par la méfiance à l'égard des populations indigènes, méfiance traduite par la mise en place échelonnée de communes mixtes transformées ensuite en communes de moyen exercice, elles-mêmes érigées ultérieurement en communes de plein exercice (paragraphe 2).

Les historiens ont pu remonter le fil de l'Histoire et développer des connaissances sur l'organisation administrative du Mali précolonial jusqu'au III^e siècle de notre ère grâce à de nombreuses sources écrites arabes. Il est ainsi connu que le Mali partage avec ses voisins un héritage institutionnel basé sur la construction des grandes institutions étatiques pendant plus de dix siècles avant la colonisation européenne²¹⁰ : non seulement de nombreux royaumes mais surtout trois grands empires caractérisés par une forte stabilité politique interne (successivement, l'Empire du Ghana, l'Empire du Mali et l'Empire Songhaï) dont certains s'étendaient de l'Océan Atlantique aux confins du Sahara.

La structuration des empires précoloniaux

Avant l'arrivée de la colonisation, la gouvernance territoriale était caractérisée par un pouvoir central fort de type féodal détenu par l'empereur ou le roi, avec des provinces vassales qui reconnaissaient le pouvoir du souverain et lui devaient allégeance. Ces provinces devaient payer des tributs en nature et fournir des guerriers en fonction des besoins, mais disposaient tout de même d'une certaine autonomie pour la gestion de leurs propres territoires. Ainsi, les grands empires étaient des fédérations de provinces qui bénéficiaient d'une certaine autonomie, tout en étant sous la tutelle d'un empereur. Ce système de gouvernance s'est maintenu avec l'avènement des royaumes et a continué pendant la période de colonisation, même si chaque étape de l'histoire a eu ses propres caractéristiques et motivations politiques spécifiques²¹¹.

Contrairement à ce que son nom peut laisser croire, l'**Empire du Ghana** (VI^e au XIII^e siècles) n'avait aucun lien géographique avec l'État moderne du Ghana. Il était plutôt situé dans la région de la savane occidentale du Soudan, qui correspond aujourd'hui au sud de la Mauritanie et au Mali, entre le désert du Sahara au nord et les forêts tropicales au sud. L'Empire du Ghana était dirigé par un empereur, avec un gouvernement central très étendu.

²¹⁰ TOE, Richard. *La décentralisation au Mali. Ancrage historique et dynamique socio-culturelle*. Bamako : Imprim Color, 1997, p. 46.

²¹¹ FAY, Claude. (1999). Pastoralisme, démocratie et décentralisation au Maasina (Mali). In : *Horizons nomades en Afrique sahélienne : sociétés, développement et démocratie*. Paris : Karthala, 1999 pp. 116-136.

Bien que tout-puissant, l'empereur n'avait pas un pouvoir absolu car il le partageait avec les grandes familles dignitaires qui étaient chargées des tâches administratives de l'empire, telles que les impôts, l'armée et la justice. Les royaumes subordonnés étaient dirigés par des cours royales qui existaient déjà avant la formation de l'empire, telles que Tekrou, Sosso et Mandé. Bien que les cours périphériques aient bénéficié d'une certaine autonomie sur les questions d'intérêt local, elles devaient obéir à la cour impériale en ce qui concerne les questions qui affectaient l'ensemble de l'Empire, comme les douanes aux frontières et l'armée²¹².

L'Empire du Mali (XIIIe et XIVe siècles), qui a succédé à l'Empire du Ghana, s'étendait sur un vaste territoire allant de l'océan Atlantique à la grande boucle du Niger, couvrant ainsi l'est du Mali, la Guinée, le Sénégal, la Guinée-Bissau, la Gambie, le sud de la Mauritanie, l'ouest du Burkina Faso et le nord de la Côte d'Ivoire. La localisation de sa capitale est incertaine, certains historiens la situent à Dakadjalan (Mali) ou à Niani (Guinée), tandis que d'autres pensent que la capitale était itinérante. Le Mansa (roi) gouvernait avec l'aide d'une assemblée d'anciens et de chefs locaux. Le roi était responsable de la justice suprême, secondé par des conseillers juridiques, et disposait d'un certain nombre de ministres clés, y compris le chef de l'armée et le maître des greniers (plus tard le trésorier), ainsi que d'autres fonctionnaires tels que le maître des cérémonies et le chef de l'orchestre royal. Le Mansa exerçait un contrôle absolu sur certaines marchandises clés, et se contentait de prélever un tribut auprès des ethnies conquises à qui il laissait une large autonomie²¹³.

L'Empire Songhaï (XVe et XVIe siècle) a succédé à l'Empire du Mali en tant que puissance dominante de l'Afrique de l'Ouest. Initialement un petit royaume le long du fleuve Niger, le Songhaï a connu une expansion spectaculaire, étendant son territoire sur le sud de la Mauritanie et le Mali actuels. Grâce à sa capitale à Gao (Mali) et à sa maîtrise du commerce transsaharien par l'intermédiaire de centres commerciaux tels que Tombouctou (Mali) et Djenné (Mali), l'empire Songhaï a connu une période de prospérité tout au long du XVIe siècle. Cependant, des conflits internes ont affaibli l'empire, le rendant vulnérable à l'attaque et à

²¹² TOE, Richard. *La décentralisation au Mali. Ancrage historique et dynamique socio-culturelle*. Bamako : Imprim Color, 1997, p. 56.

²¹³ FAY, Claude. (1997). Les derniers seront les premiers : peuplements et pouvoirs mandingues et peuls au Maasina (Mali). In : *Peuls et mandingues : dialectique des constructions identitaires*. Paris : Karthala, p. 177.

l'absorption par l'empire marocain vers 1591. Contrairement aux arrangements fédéraux des empires précédents, le gouvernement Songhaï était plus centralisé²¹⁴. Le souverain était un monarque absolu, mais sa position était souvent précaire. Six des neuf souverains de l'Empire Songhaï ont été déposés lors de rébellions ou assassinés, souvent par leurs proches. Si un roi parvenait à rester en place, il pouvait s'appuyer sur un conseil impérial composé de hauts fonctionnaires, tels que le ministre des finances (kalisa farma), l'amiral de la flotte Songhaï (hi koy) qui supervisait également les gouverneurs régionaux, le chef de l'armée (balama) et le ministre de l'agriculture (fari mondzo). D'autres ministres étaient chargés de tâches spécifiques telles que la gestion des forêts, des salaires, des achats, de la propriété et des relations avec les étrangers. Au niveau local, de nombreux fonctionnaires avaient des tâches spécifiques, tels que la surveillance des centres commerciaux ou la supervision des guildes artisanales locales et des groupes tribaux. Les collecteurs d'impôts locaux étaient également présents, chargeant les riches davantage que les moins fortunés pour fournir des provisions à la couronne, à l'armée et aux pauvres²¹⁵.

Par la suite, l'Empire Songhaï est progressivement démembré et une **multitude de petits États** émergent tels que les royaumes bambaras de Ségou et du Kaarta, l'Empire peul du Macina, l'Empire toucouleur, le royaume du Kéné Dougou, et bien d'autres encore jusqu'au début de la conquête coloniale française au milieu du XIXe siècle²¹⁶.

Le « fédéralisme » des empires précoloniaux

L'analyse du degré d'application du principe de subsidiarité dans les empires précoloniaux du Mali est une tâche complexe en raison de plusieurs facteurs, tels que la variabilité des structures administratives, le manque de sources écrites complètes, les contraintes liées à l'absence de preuves matérielles et la difficulté à appliquer les concepts modernes de subsidiarité à des systèmes politiques et administratifs anciens. Néanmoins, malgré ces défis,

²¹⁴ NIANE, Djibril Tamsir. *Le Soudan occidental au temps des grands empires : XIe–XVIe siècle*. Paris : Présence africaine, 1975, p. 93.

²¹⁵ TOE, Richard. *La décentralisation au Mali. Ancrage historique et dynamique socio-culturelle*. Bamako : Imprim Color, 1997, p. 67.

²¹⁶ NIANE, Djibril Tamsir. *Le Soudan occidental au temps des grands empires : XIe–XVIe siècle*. Paris : Présence africaine, 1975, p. 102.

il est possible de discerner certaines caractéristiques qui suggèrent une forme de décentralisation ou de fédéralisme dans les empires précoloniaux du Mali. Ces empires ont été des entités vastes et diversifiées sur les plans géographique, socio-économique et culturel. Pour administrer efficacement ces territoires complexes, il semble que les autorités impériales aient adapté leurs structures de gouvernance aux réalités locales²¹⁷.

Dans ces empires, l'administration semblait s'adapter aux différentes situations en créant des entités intermédiaires entre le pouvoir central et les communautés locales. Ces entités intermédiaires jouaient un rôle crucial dans la gestion des affaires locales, en relayant les ordres et les politiques impériales tout en tenant compte des besoins et des spécificités locales. Les villages et les communautés locales, bien qu'assujettis au pouvoir central, bénéficiaient d'une certaine autonomie sous la tutelle des chefs locaux. Ces chefs avaient la responsabilité de collecter des tributs en hommes ou en ressources et de maintenir l'ordre local en échange de la protection militaire accordée par le pouvoir central²¹⁸. La structure de gouvernance dans les empires précoloniaux s'apparente donc à un fédéralisme dans le sens où elle était constituée de plusieurs niveaux de pouvoir imbriqués les uns dans les autres. Les autorités locales et les structures administratives intermédiaires jouaient un rôle essentiel dans la gestion quotidienne des affaires locales, tandis que le pouvoir central conservait une autorité plus large et stratégique²¹⁹. Ainsi, bien qu'il soit difficile d'établir avec précision le degré d'application du principe de subsidiarité dans les empires précoloniaux du Mali en raison des contraintes méthodologiques et conceptuelles, il est possible de discerner des éléments de décentralisation et de fédéralisme dans les structures de gouvernance de ces empires²²⁰. Ces caractéristiques montrent comment les autorités impériales ont adapté leur gouvernance aux réalités locales, mettant en œuvre des mécanismes de délégation et de subsidiarité pour administrer efficacement des territoires diversifiés et étendus.

²¹⁷ Ibid. p. 127.

²¹⁸ Ibid. p. 128.

²¹⁹ KASSIBO Bréhima. Mali : une décentralisation à double vitesse ? : Ka mara la segi so ou le lent et délicat retour du pouvoir à la maison In : FAY, Claude, KONE, Yaouaga Félix et QUIMINAL, Catherine, *Décentralisation et pouvoirs en Afrique : en contrepoint, modèles territoriaux français*. Marseille : IRD Editions, 2006, p. 76.

²²⁰ TOE, Richard. *La décentralisation au Mali. Ancrage historique et dynamique socio-culturelle*. Bamako : Imprim Color, 1997, p. 72.

L'héritage des empires face à l'histoire coloniale dans le Mali moderne

La colonisation française a exercé une influence profonde sur les structures territoriales préexistantes au Mali, en utilisant ces dernières comme point d'appui pour sa propre administration. Toutefois, les politiques coloniales discriminatoires ont remodelé ces structures de manière à favoriser les chefs locaux traditionnels. Cette politique a abouti à une fragmentation de l'administration territoriale en désignant certains chefs traditionnels comme auxiliaires administratifs, tout en marginalisant et en écartant les opposants politiques locaux. Après la conquête, les chefs traditionnels désignés par l'administration coloniale ont été investis d'un pouvoir administratif restreint sur leurs circonscriptions respectives. Cette approche a renforcé les prérogatives des chefs locaux tout en érodant les mécanismes de gouvernance précoloniaux. Le système coercitif qui en a résulté était centré sur la chefferie cantonale, conférant aux chefs un rôle central dans l'administration locale et leur octroyant un pouvoir quasi absolu dans les affaires administratives, judiciaires et policières. En sommet de cette hiérarchie se trouvait le commandant blanc de cercle ou de subdivision, qui détenait un pouvoir discrétionnaire sans équivalent²²¹.

Cette organisation coercitive de l'administration coloniale a laissé une empreinte profonde dans la mémoire collective et a contribué à effacer les systèmes d'administration plus souples et flexibles qui existaient auparavant. Les structures administratives précoloniales ont été altérées, transformées et subordonnées aux impératifs coloniaux, ce qui a eu un impact durable sur la manière dont les entités territoriales étaient perçues et gérées. Lorsque les États postcoloniaux ont émergé, ces structures héritées du colonialisme ont continué à façonner l'administration territoriale pendant des décennies. Malgré les efforts déployés pour promouvoir une décentralisation et une gouvernance plus démocratique, l'influence du modèle colonial est demeurée profondément enracinée. Cela a créé un défi majeur pour la mise en œuvre de la décentralisation, car les schémas de pouvoir hérités du passé ont eu tendance à persister et à influencer les dynamiques actuelles de gouvernance locale. En somme, l'héritage de la colonisation a eu un impact substantiel sur les structures territoriales au Mali, en remodelant les systèmes traditionnels et en imposant un modèle administratif

²²¹ Ibid. p. 95.

coercitif. Ce modèle a laissé des traces dans la mémoire collective et continue d'influer sur la manière dont les collectivités territoriales sont gouvernées et administrées²²².

²²² KASSIBO, Bréhima. La Décentralisation au Mali : État des Lieux. In : *Bulletins de l'Apad*, 1997, n°14, p. 2.

Paragraphe 2 – La rupture centralisatrice de l'ère coloniale

La période coloniale (1892 – 1960) a marqué l'histoire du Mali et contribué à façonner sa culture et sa société d'aujourd'hui, impactant profondément la vie politique, économique et sociale du pays jusqu'à aujourd'hui. La colonisation du Mali par la France a débuté à l'orée des années 1880, le territoire intégrera l'Afrique Occidentale Française sous le nom de « Soudan français » à partir du 27 août 1892.

L'organisation territoriale de l'Afrique Occidentale Française

Le premier statut de l'Afrique occidentale française (AOF) est défini par le décret du 16 juin 1895, qui confie au Gouverneur de la colonie du Sénégal l'administration de l'ensemble des colonies françaises d'Afrique de l'ouest, à savoir la Côte d'Ivoire, la Guinée, le Sénégal et le Soudan français, gérées séparément jusque-là. Les textes de 1902 et de 1904 ont ensuite organisé juridiquement la fédération au sein de l'empire colonial français, distinguant les fonctions de Gouverneur du Sénégal de celles de Gouverneur général de l'AOF.

L'Union française, créée en octobre 1946, a remplacé l'ancien empire colonial français et associé les populations africaines à la gestion de leurs territoires. L'AOF, dirigée par un Haut-Commissaire, regroupait alors les territoires du Sénégal, de la Côte d'Ivoire, du Dahomey, de la Guinée française, de la Haute-Volta, de la Mauritanie, du Niger et du Soudan français. En 1956, les territoires ont été dotés d'une « personnalité » politique propre grâce à l'institution d'exécutifs locaux, les conseils de gouvernement, responsables devant des assemblées législatives locales.

En votant « oui » au référendum sur la constitution de la Ve République le 28 septembre 1958, les territoires africains ont accepté d'entrer dans la Communauté française, nouvelle fédération qui associait la France métropolitaine à ses anciennes colonies²²³.

²²³ « La Côte d'Ivoire, le Dahomey, la Guinée, la Haute Volta, la Mauritanie, le Niger, le Sénégal et le Soudan français, le Gabon, le Moyen-Congo, l'Oubangui-Chari et le Tchad sont des territoires d'outre-mer dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Le patrimoine de ces territoires comprend un domaine public et un domaine privé dont l'administration et la gestion sont assurées par les institutions et les services publics territoriaux. Les terres vacantes et sans maître font partie du domaine privé des territoires. », article 1^{er}, Décret

Le Soudan français devient alors la République Soudanaise pendant une année, jusqu'à sa fusion le 4 avril 1959 avec le Sénégal pour former la fédération du Mali qui, finalement, accède à l'indépendance le 20 juin 1960.

L'organisation administrative au cours de la période coloniale et l'introduction de la décentralisation

Comme cela a été expliqué dans le paragraphe précédent, le projet colonial de la France procéda par une organisation administrative reposant sur l'autorité des chefs locaux, dénommés chefs de canton. La France a ensuite mis en chantier dès 1918 une politique de décentralisation administrative caractérisée par des communes mixtes transformées en suite en communes de moyen exercice, elles-mêmes érigées ultérieurement en communes de plein exercice.

Ainsi, vont d'abord exister au Soudan français trois communes-mixtes : Bamako, Kayes, Mopti dont la création était prévue suivant les dispositions de l'arrêté du gouverneur général du 1^{er} janvier 1911. Les communes-mixtes de Bamako et Kayes seront effectivement créées par arrêté général du 20 décembre 1918 pour fonctionner à partir du 1^{er} janvier 1919. La commune mixte de Mopti fut créée en 1919 pour fonctionner à compter du 1^{er} janvier 1920. Elles sont administrées chacune par un administrateur-maire nommé par arrêté du lieutenant-gouverneur, assisté d'une commission municipale du 1^{er} degré composé de 8 membres titulaires (4 notables citoyens français, 4 notables sujets français) et 4 membres suppléants (2 citoyens français, 2 sujets français)²²⁴. Environ trente ans plus tard verront le jour d'autres communes-mixtes. Il s'agit de celle de Ségou en 1953 et celle de Sikasso en 1954.

Cependant, la décentralisation et la déconcentration administratives ne vont réellement commencer au Soudan français que l'année suivante, avec l'adoption de la loi N° 55-1489 du 18 novembre 1955 relative à la réorganisation municipale en Afrique Occidentale Française, en Afrique Equatoriale Française, au Togo, au Cameroun et à Madagascar qui permet de créer

n° 57-158 du 4 avril 1957 portant réorganisation de l'Afrique occidentale française et de l'Afrique équatoriale française.

²²⁴ KASSIBO, Bréhima. La Décentralisation au Mali : État des Lieux. In : *Bulletins de l'Apad*, 1997, n°14, p. 3.

des communes de plein exercice²²⁵. A la suite de cette loi, Bamako, Kayes, Ségou, Mopti sont érigées en communes de plein exercice en 1956. Sept nouvelles communes de moyen exercice virent aussi le jour en 1958 : Kita, Kati, Koulikoro, Koutiala, San, Tombouctou et Gao administrables par un maire qui est un fonctionnaire nommé par le chef de territoire, un conseil municipal élu par un collège unique conformément à la législation en vigueur pour les élections municipales dans les communes de plein exercice.

Une des différences essentielles entre les communes de plein exercice et les communes de moyen exercice est alors que le maire qui est le chef de l'organe exécutif est choisi par le conseil municipal en son sein²²⁶, dans les communes de plein exercice tandis qu'il est nommé par le pouvoir central²²⁷ pour les communes de moyen exercice. Dans les deux cas, le conseil municipal est élu au suffrage direct²²⁸. Une autre réside dans le fait que les communes de plein exercice jouissent de la personnalité morale et de l'autonomie financière contrairement aux communes de moyen exercice qui ne jouissent que de la personnalité civile. Tout comme pour

²²⁵ « Dans les territoires de l'Afrique Occidentale Française, de l'Afrique Equatoriale Française, du Togo, du Cameroun et de Madagascar, peuvent être créées des communes de plein exercice par décret pris sur les rapports du ministre de la France d'Outre-Mer après avis de l'assemblée territoriale intéressée pris à la majorité des membres la composant », article 1^{er}, loi n°55-1489 du 18 novembre 1955 relative à la réorganisation municipale en Afrique occidentale française, en Afrique équatoriale française, au Togo, au Cameroun et à Madagascar.

²²⁶ « Le corps municipal de chaque commune se compose du conseil municipal qui désigne en son sein le maire et un ou plusieurs adjoints. », article 9 (extrait), loi n°55-1489 du 18 novembre 1955 relative à la réorganisation municipale en Afrique occidentale française, en Afrique équatoriale française, au Togo, au Cameroun et à Madagascar.

²²⁷ « Les communes de moyen exercice sont administrées par un maire et un conseil municipal. Le maire est un fonctionnaire nommé par le chef de territoire. », article 50 (extrait), loi n°55-1489 du 18 novembre 1955 relative à la réorganisation municipale en Afrique occidentale française, en Afrique équatoriale française, au Togo, au Cameroun et à Madagascar.

²²⁸ « Chaque commune est obligatoirement divisée en sections électorales établies sur une base géographique : quand elle se compose de plusieurs quartiers ou agglomérations d'habitants distincts ; ou quand la population agglomérée de la commune est supérieure à 5.000 habitants. Chaque section élit un nombre de conseillers proportionnel au chiffre de ses habitants et administrés français, quel que soit leur statut. Dans le cas de la première condition, aucune section ne peut avoir moins de deux conseillers à élire ; dans le cas de la seconde condition, aucune section ne peut avoir moins de quatre conseillers à élire. », article 5 (extrait), loi n°55-1489 du 18 novembre 1955 relative à la réorganisation municipale en Afrique occidentale française, en Afrique équatoriale française, au Togo, au Cameroun et à Madagascar.

les communes de moyen exercice, le chef de l'organe exécutif des communes mixtes est nommé, et celles-ci ne jouissent pas non plus de l'autonomie financière. Le nombre des communes de plein exercice va atteindre cinq avec l'érection de Sikasso en commune de plein exercice en 1959, sous la République Soudanaise.

Néanmoins, la loi du 18 novembre 1955 a provoqué un relatif progrès²²⁹ quant à la décentralisation d'une partie du pouvoir, car elle dispose dans son article 8²³⁰ que les attributions conférées aux préfets sont dévolues aux chefs de territoire. Ceux-ci ont la faculté de déléguer tout ou partie de leurs pouvoirs aux chefs de circonscription. Les attributions conférées aux conseils généraux et aux commissions départementales sont dévolues aux assemblées territoriales et leurs commissions permanentes. Ce mouvement a continué dans la foulée de la création de la République Soudanaise avec, par exemple, le décret N° 57-461 du 4 avril 1957 qui a donné la possibilité aux chefs de territoire de mettre en place ou d'instituer des collectivités rurales dotées de la personnalité morale²³¹.

²²⁹ SALL, Abdoulaye. *Le pari de la décentralisation au Mali*. Bamako : SODEFI, 1997, p. 53.

²³⁰ « *L'application des textes énumérés à l'article 6 comporte les adaptations suivantes : Les attributions conférées aux préfets et aux sous-préfets sont dévolues aux chefs de territoire. Ceux-ci ont la faculté de déléguer tout ou partie de leurs pouvoirs aux chefs de circonscriptions. Sont exercées par les chefs de territoire seuls les attributions dévolues aux gouverneurs en conseil privé, par les articles 65, 66, 69, 72, 110, 111, 145, 148, 149, 150 et 152 de la loi du 5 avril 1884.* », article 8 (extrait), loi n°55-1489 du 18 novembre 1955 relative à la réorganisation municipale en Afrique occidentale française, en Afrique équatoriale française, au Togo, au Cameroun et à Madagascar.

²³¹ « *Dans les territoires de l'Afrique occidentale française et de l'Afrique équatoriale française, les chefs de territoire peuvent, par arrêtés pris en conseil de gouvernement, après avis de l'Assemblée territoriale, instituer des collectivités rurales dotées de la personnalité morale, lorsque celles-ci peuvent disposer des ressources nécessaires à l'équilibre d'un budget. Ces collectivités rurales peuvent être constituées par des circonscriptions administratives, des fractions de circonscriptions administratives ou des groupements de circonscriptions administratives.* », article 1er, Décret n° 57-461 du 4 avril 1957 déterminant les conditions d'institution et de fonctionnement des collectivités rurales en Afrique occidentale française et en Afrique équatoriale française.

La déconcentration administrative du projet colonial

Nonobstant la portée de ces différents textes, cette forme d'administration se caractérisait cependant par un rigoureux rapport de subordination qui, dans la pratique, faisait que les organisations territoriales ne jouissaient pas dans la pratique de l'autonomie financière²³².

C'est ainsi que certains auteurs préfèrent désigner ces évolutions du système de gouvernance comme une déconcentration administrative plutôt qu'une réelle décentralisation territoriale²³³. Les décisions importantes étaient prises au niveau central de façon unilatérale et appliquées de façon répressive ou coercitive²³⁴. Les forces motrices de la décentralisation territoriale que sont les populations ne jouaient qu'un rôle d'exécutant au sein de laquelle la notion de « société civile » n'avait alors aucune consistance²³⁵. Le Mali indépendant héritera de cette forme d'administration coloniale.

A la veille de l'indépendance, la République Soudanaise comptait en tout six régions : Bamako, Kayes, Sikasso, Mopti, Ségou et Gao. Théoriquement la région, qui occupait le sommet de l'organisation territoriale, était administrée sous l'autorité d'un gouverneur par une assemblée régionale et organisée en cercles, arrondissements, tribus, communes de plein ou de moyen exercice, villages et fractions. Pratiquement l'assemblée régionale n'ayant jamais fonctionné, la région était dirigée de fait par un gouverneur qui ne rendait compte qu'à l'exécutif national. En lieu et place des assemblées régionales fonctionnaient des commissions spéciales sans réelle emprise sur l'autorité du gouverneur²³⁶.

²³² TOE, Richard. *La décentralisation au Mali. Ancrage historique et dynamique socio-culturelle*. Bamako : Imprim Color, 1997, p. 83.

²³³ SALL, Abdoulaye. *Le pari de la décentralisation au Mali*. Bamako : SODEFI, 1997, p. 27.

²³⁴ Ibid.

²³⁵ SALL, Abdoulaye. *Le pari de la décentralisation au Mali*. Bamako : SODEFI, 1997, p. 42.

²³⁶ Ibid.

Section 2 – L'époque post-coloniale

L'organisation administrative du Mali a connu à différentes périodes des hauts et des bas soutendus par des textes législatifs et réglementaires. Chaque période a manifesté sa volonté propre d'atténuer le caractère excessivement centralisé de l'administration établie pendant la période coloniale sous l'influence de la France. L'objectif de cette section est de passer en revue les principales réformes territoriales et administratives qu'a connues le Mali après son accession à l'indépendance.

Lorsque le Mali accéda à l'indépendance, la première République hérita de l'organisation territoriale et administrative mise en place par le colonisateur. Les autorités de l'époque, qui étaient favorables à la politique du socialisme africain, se préoccupaient davantage du renforcement de l'unité nationale. C'est à ce moment-là que le projet politique de décentralisation fut annoncé, mais nous constaterons par la suite qu'il s'agissait davantage de déclarations de principe que d'actions politiques concrètes. Suite au coup d'État militaire de 1968, une deuxième République fut instaurée et poursuivit la même logique que ses prédécesseurs en matière de décentralisation. Cependant, tout comme pour la République précédente, nous verrons qu'il n'y avait pas véritablement de volonté réelle de mettre en œuvre un système administratif décentralisé au cours de cette période (paragraphe 1).

L'avènement de la troisième République le 26 mars 1991 marque un tournant décisif dans le processus de décentralisation. Au-delà de simples déclarations de principe, nous entrons dans une phase de concrétisation des discours par des actions tangibles. Nous examinerons de quelle manière les autorités de la troisième République ont accordé une attention majeure à la mise en place d'un système administratif dans lequel l'État accorde à d'autres entités juridiquement reconnues une autonomie financière et de gestion, conformément aux dispositions légales (paragraphe 2).

Paragraphe 1 – La centralisation à outrance de la première et deuxième République

Avec la proclamation de l'indépendance du Mali le 22 septembre 1960, les actes n'ont guère suivi les annonces et discours vantant l'autodétermination du peuple malien. Malgré son inscription dans les constitutions de chacune des deux républiques qui se succédèrent entre 1960 et 1992, la mise en place d'une politique de décentralisation a constamment été reportée.

Les élites politiques et administratives ont souvent reporté cette réforme, par crainte de menacer l'unité nationale. Pour la plupart d'anciens fonctionnaires de l'administration coloniale, ces élites ont conservé la mentalité de l'époque coloniale qui considérait que les populations, notamment en milieu rural, devaient être encadrées et dirigées²³⁷.

Les timides avancées de la première République

Au moment de l'indépendance, la première république du Mali (1960-1968) hérite de l'essentiel de l'organisation territoriale et administrative du Mali et va demeurer fortement centralisé, malgré une volonté et des tentatives de continuer le processus de la décentralisation entamé dans les dernières heures de la période coloniale.

Le parti de Modibo KEÏTA, l'Union Soudanaise – Rassemblement Démocratique Africain (US-RDA), omniprésent et considéré comme le parti unique de facto, va tenter une transformation radicale de la société malienne, visant à briser les structures héritées de la colonisation et à affirmer l'indépendance du pays. Dans cette perspective, le parti était censé jouer un rôle de premier plan dans la construction d'un système socialiste au Mali, en définissant les grandes orientations économiques, sociales et politiques, ainsi qu'en encadrant la population.

Dans son appel à la nation du premier octobre 1961²³⁸ le Président Modibo KEÏTA estimait que le village constitue la cellule de base dont la vitalité de la nation toute entière dépend. Cette

²³⁷ KASSIBO, Bréhima. La Décentralisation au Mali : État des Lieux. In : *Bulletins de l'Apad*, 1997, n°14, p. 3.

²³⁸ « *Le village est, chez nous, la cellule de départ et c'est la vitalité de cette cellule qui engendrera la vitalité de la nation tout entière. En effet, aucun régime ne peut être viable s'il ne repose sur le village. Le Parti, lui-même, y puise ses racines, de même que notre administration. C'est la raison pour laquelle vous avez le Comité politique*

affirmation du Président Modibo KEÏTA donnait au village toute son importance en tant que collectivité naturellement constituée et indispensable à la formation de collectivités territoriales et de structures administratives. Ainsi, la constitution du 22 septembre 1960 avait-elle en son article 41 érigé en collectivités territoriales toutes les circonscriptions dont les villages et les fractions²³⁹.

La loi N° 66-9/AN-RM du 2 mars 1966, qui abroge la loi du 18 novembre 1955, fixe le code municipal en République du Mali. Cette loi donne un statut commun aux communes héritées de la colonisation, auparavant réparties entre différentes catégories²⁴⁰. Selon les dispositions de l'article 5 de la nouvelle loi, le corps municipal de chaque commune se compose d'un conseil municipal qui désigne en son sein un maire et un ou plusieurs adjoints²⁴¹, ce qui dotait la commune d'un organe exécutif propre. La même loi dispose dans son article 34 que le conseil municipal règle par délibération les affaires de la commune²⁴². Il est donc établi que

et le Conseil administratif du village. », allocution radio diffusée au peuple du Mali (extrait), Président Modibo KEÏTA, 1er octobre 1961.

²³⁹ « *Les collectivités territoriales de la République sont : les régions, les cercles, les arrondissements, les tribus nomades, les communes, les villages, les fractions nomades. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi. Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi. Dans les collectivités territoriales, le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts de la République, du contrôle administratif et du respect des lois. », article 41, Constitution de la Première République du Mali.*

²⁴⁰ Dans les faits, les communes sont toutes hissées au rang de commune de « plein exercice » auquel s'adresse les 242 articles de la loi : « *les villes de : Kayes ; Bamako ; Sikasso ; Ségou ; Mopti, sont maintenues communes de plein exercice. Les communes de moyen exercice de : Kita ; Nioro ; Kati ; Koulikoro ; Koutiala ; San ; Gao ; Tombouctou, sont érigées en communes de plein exercice », article 241 de la loi N° 66-9/AN-RM. Dans l'article suivant, l'ensemble des dispositions qui encadrait la définition de commune de plein exercice sont abrogés : « La présente loi abroge la loi n°35-1.489 du 18 novembre 1955 et toutes dispositions antérieures. Toutefois, pendant une période transitoire ne pouvant excéder quatre mois, les anciennes communes de moyen exercice continueront de fonctionner selon les dispositions de l'ancien statut. », article 242 de la loi N° 66-9/AN-RM.*

²⁴¹ « *Le corps municipal de chaque commune se compose d'un Conseil municipal qui désigne en son sein un maire et un ou plusieurs adjoints. », article 5 de la loi N° 66-9/AN-RM.*

²⁴² « *Le Conseil municipal règle par délibération les affaires de la commune. Il donne son avis toutes les fois que cela est requis par les lois et règlements ou qu'il est demandé par l'autorité supérieure. Il peut émettre ses vœux sur tous les objets d'intérêt local. », article 34 de la loi N° 66-9/AN-RM.*

l'idée de la politique de la libre administration des collectivités territoriales existait déjà sous la première République du Mali.

Cependant, les circonscriptions administratives mises en place par la première République que sont les régions, les cercles, les arrondissements jouaient un rôle militaire vis-à-vis des populations, la préoccupation principale étant alors le renforcement de l'unité nationale. Ainsi, étant donné la nature autocratique du régime qui prônait la primauté du politique sur l'administratif, la décentralisation démocratique pouvait être difficilement à l'ordre du jour²⁴³.

Ainsi, dans les faits, avant l'avènement de la deuxième République il n'existait en matière de circonscriptions administratives que 6 régions, 42 cercles et 215 arrondissements²⁴⁴. Quant aux communes, bien que prévue dans la constitution de 1960, la première République ne procéda pourtant pas à la mise en place des communes rurales, se contentant d'uniformiser le statut des 13 communes toutes urbaines. La première République n'est donc n'est pas allée au-delà des déclarations d'intention et des affirmations de principes concernant la mise en œuvre de la décentralisation. Les assemblées régionales n'ont jamais été élues et en leur place ont fonctionné des commissions spéciales comprenant en majorité des représentants de l'administration, les collectivités sont restées des circonscriptions administratives placées sous l'autorité des représentants de l'Etat central.

Le régime militaire de la seconde République

Après la chute de la première République le 19 novembre 1968, le Mali entre dans un régime militaire, qui, venu avec des ambitions réformatrices, bâtit sur l'ordre ancien. La politique d'administration du territoire qu'il essaya de mettre en œuvre va inéluctablement se reposer sur ce qui a été antérieurement fait dans ce domaine. D'un point de vue constitutionnel, il est possible de constater une définition moindre des niveaux de pouvoirs par rapport à la première constitution. Les collectivités territoriales ne sont plus nommées et seuls deux

²⁴³ TOE, Richard. *La décentralisation au Mali. Ancrage historique et dynamique socio-culturelle*. Bamako : Imprim Color, 1997, p. 98.

²⁴⁴ KASSIBO, Bréhima. La Décentralisation au Mali : État des Lieux. In : *Bulletins de l'Apad*, 1997, n°14, p. 4.

articles leurs sont consacrés pour mentionner qu'elles seront créées à postériori par voie législative²⁴⁵ et qu'elles sont administrées par l'Etat²⁴⁶.

C'est ainsi que la tendance vers une administration caractérisée par la centralisation du pouvoir de décision va continuer à persister. En mars 1969, les autorités nationales décident de créer une commission nationale de la réforme administrative (CNRA), celle-ci est mise en place après une conférence nationale tenue à Bamako en juillet 1969, regroupant environ mille quatre cent cadres issus de tous les niveaux d'administration du pays²⁴⁷ : ministères, services centraux, secteur para public, administration territoriale. Cette commission était ainsi composée essentiellement des représentants de l'Etat. Le premier changement significatif interviendra en 1977 avec l'adoption de l'ordonnance N° 77-44/CMLN portant réorganisation territoriale et administrative de la République du Mali. Cette ordonnance dispose dans son article premier²⁴⁸ que le territoire de la République comprend : les régions, les cercles, les arrondissements, les communes, les villages, les fractions nomades et le district de Bamako. La région, le cercle et l'arrondissement étaient considérés comme des circonscriptions administratives déconcentrées. Quant à la commune, elle constituait à la fois une circonscription administrative de l'Etat et une collectivité décentralisée dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Le district de Bamako pour sa part fut érigé en collectivité décentralisée régie par un statut particulier et composé de six communes.

Le même texte prévoyait que l'arrondissement puisse être érigé en commune rurale. Par ailleurs il scinda la région de Gao en deux nouvelles régions dont celle de Tombouctou. Il apparaît dans cette ordonnance une réelle intention de valoriser, d'organiser les collectivités naturelles de base que sont les villages et les fractions. Toutefois, aucune commune rurale ne sera mise en place par les autorités de la deuxième République. La commune de Bougouni fut

²⁴⁵ « Ces collectivités territoriales de la République sont créées par la loi. », article 74, Constitution de la 2^{ème} République.

²⁴⁶ « Ces collectivités sont administrées dans les conditions prévues par la loi. Dans les collectivités territoriales, le délégué du gouvernement a la charge des intérêts de l'Etat, du contrôle administratif et du respect des lois. », article 74, Constitution de la 2^{ème} République.

²⁴⁷ SALL, Abdoulaye. Le pari de la décentralisation au Mali. Bamako : SODEFI, 1997, p. 76.

²⁴⁸ « Le territoire de la République comprend : les régions, les cercles, les arrondissements, les communes, les villages, les fractions, les nomades et le district de Bamako. », article 1, ordonnance N° 77-44/CMLN.

créée le premier avril 1982 à titre de commune urbaine. Par ailleurs, les conditions de nomination et les attributions des chefs de circonscriptions administratives seront définies par le décret N° 203/PG-RM du 8 novembre 1977. Ce texte détermine la nomination des gouverneurs de région par décret pris en conseil des ministres²⁴⁹, les commandants de cercle²⁵⁰ et les chefs d'arrondissement²⁵¹ devant être nommés par arrêté du ministre chargé de l'administration du territoire.

La modification de l'ordonnance N° 77-44/CMLN du 12 juillet 1977 relative à la réorganisation territoriale et administrative de la république du Mali par la loi N° 82-49/AN-RM institua des conseils de région²⁵², de cercle²⁵³, d'arrondissement²⁵⁴ dont les membres sont élus. Cette loi

²⁴⁹ « Chaque région est administrée, sous l'autorité du Ministre chargé de l'Intérieur, par un fonctionnaire qui reçoit le titre de Gouverneur de Région. Le Gouverneur de Région est nommé par décret pris en Conseil des Ministres, parmi les fonctionnaires appartenant à la hiérarchie A de la Fonction Publique, les Officiers supérieurs de l'Armée de la Gendarmerie, de la Police et les Magistrats. Il réside au chef-lieu de la Région. », article 1, décret N° 203/PG-RM du 8 novembre 1977.

²⁵⁰ « Chaque cercle est administré sous l'autorité du Gouverneur par un fonctionnaire qui reçoit le titre de Commandant de cercle. Le Commandant de cercle est nommé par arrêté du Ministre chargé de l'Intérieur, qui l'affecte, parmi les fonctionnaires appartenant à la [texte illisible] officiers subalternes de l'armée, de la Gendarmerie, de la Police et les Magistrats. Il réside obligatoirement au chef-lieu du cercle. », article 20, décret N° 203/PG-RM du 8 novembre 1977.

²⁵¹ « Chaque arrondissement est administré sous l'autorité du Comandant de cercle par un fonctionnaire qui reçoit le titre de Chef d'arrondissement. Le Chef d'arrondissement est nommé par arrêté du Ministre chargé de l'Intérieur, parmi les fonctionnaires de la hiérarchie A et à défaut parmi les fonctionnaires de la hiérarchie B, les greffiers et les sous-officiers de l'armée, de la gendarmerie et de la police. Il est mis à la disposition du Gouverneur de Région qui l'affecte. Le Chef d'arrondissement réside obligatoirement au chef-lieu de l'arrondissement. », article 38, décret N° 203/PG-RM du 8 novembre 1977.

²⁵² « Dans chaque région est institué un Conseil composé de membres élus en leur sein par les Conseils de Cercle et de représentants des organismes à caractère économique et social désignés dans les conditions fixées par décret pris en Conseil des Ministres [...]. », article 11, loi N° 82-49/AN-RM du 1^{er} avril 1982.

²⁵³ « Dans chaque cercle est institué un Conseil de Cercle composé de membres élus en leur sein par les Conseils d'Arrondissement, de membres élus en leur sein par les Conseils Communaux et de représentants des organismes à caractère économique et social désignés dans les conditions fixées par décret pris en Conseil des Ministres [...]. », article 20, loi N° 82-49/AN-RM du 1^{er} avril 1982.

²⁵⁴ « Dans chaque région est institué un Conseil d'Arrondissement composé de membres élus par les Conseils de village et les Conseils de Fraction et de représentants des organismes à caractère économique et social est au plus

dispose dans son article 43 que le mandat des conseils régionaux, de cercle et des conseils d'arrondissement est de trois ans, pouvant être prorogé par décret pris en conseil des ministres pour un an au plus²⁵⁵. Quant aux conseils municipaux institués par la première République, ils ont été dissous en 1968 après le coup d'Etat et remplacés par les délégations spéciales. Les chefs de ces délégations spéciales jouaient le rôle de maires. En matière de circonscriptions administratives, de communes, la deuxième République comptait 1 district, 7 régions, 46 cercles, 280 arrondissements et 19 communes, toutes urbaines.

Divers services publics sont créés pour appuyer la politique de décentralisation territoriale et administrative en cours, telle que la direction nationale de l'intérieur et des collectivités territoriales comprenant quatre divisions dont celle des collectivités territoriales chargée de :

- La politique générale relative au statut, à la création, au fonctionnement des collectivités décentralisées ainsi qu'aux compétences de leurs organes de délibération et d'exécution ;
- L'élection des membres des conseils régionaux et locaux et la désignation des représentants des organismes à caractère économique et social au sein des conseils ;
- L'attributions et fonctionnement de ces conseils et de la tutelle sur leur délibération, y inclus la vérification et le contrôle de la gestion des collectivités territoriales ;
- Du suivi des programmes de développement local des collectivités, y inclus les mesures d'harmonisation avec le plan national, la politique de regroupement de villages et de fractions autour d'objectifs de développement solidaires ;
- La politique de participation des populations au développement et enfin de la gestion du personnel des collectivités décentralisées.

égal à la moitié des membres élus du Conseil d'Arrondissement [...]. », article 31, loi N° 82-49/AN-RM du 1^{er} avril 1982.

²⁵⁵ « *Le mandat des Conseils Régionaux, des Conseils de Cercle et des Conseils d'Arrondissement est de 3 ans. Il peut être prorogé par décret pris en Conseil des Ministres pour un an au plus.* », article 43, loi N° 82-49/AN-RM du 1^{er} avril 1982.

L'évolution tardive de la seconde République

La réforme administrative qui devait aboutir à une certaine décentralisation avec la transformation progressive des arrondissements en communes rurales n'a jamais réellement fonctionné et aucun arrondissement n'a pu être érigé en commune rurale, les pouvoirs des représentants territoriaux de l'Etat (gouverneurs de région, commandants de cercle et chefs d'arrondissement) se trouvent en revanche renforcés par une certaine déconcentration. L'institution du parti-Etat et le caractère constitutionnel qui lui est accordé, ajoutant une centralisation politique à la centralisation administrative en place, finissent par renvoyer la décentralisation au rang des rêves irréalisables.

Face aux contestations de plus en plus fortes, et les mouvements de rébellion au nord du pays, les autorités de la deuxième République lancent un débat régional et national sur la décentralisation en 1988 qui devait conduire à l'élaboration et à la mise en place d'un programme de décentralisation. Cependant, malgré toutes les initiatives et les proclamations politiques, jusqu'en mars 1991 la décentralisation administrative ne concerne que 19 communes, toutes en milieu urbain.

Les soulèvements qui aboutiront aux événements du 26 mars 1991 constituent alors un changement politique violent, renversant le régime « monopartiste » de la 2ème République et l'ordre ancien pour réveiller une exigence de transparence et de responsabilisation des populations qui aboutira à l'instauration d'une démocratie « multipartisane ».

En effet, suite à l'adhésion de l'armée aux mouvements contestataires qui se propageaient dans le pays depuis plusieurs mois, le parti-État s'effondre, remettant en question l'ensemble des institutions en place. De nouvelles institutions doivent être établies. Sous l'impulsion du gouvernement de transition, une Conférence nationale²⁵⁶ est organisée pour débattre de « l'état de la Nation », où toutes les composantes de la société malienne sont représentées. Au cours de cette Conférence, la décentralisation est unanimement considérée comme une stratégie essentielle pour construire l'avenir de l'État malien. Les choix fondamentaux qui

²⁵⁶ La Conférence nationale (juillet-août 1991) qui a regroupé des représentants de toutes les composantes de la nation malienne a recommandé de « *lever toutes les entraves qui s'opposaient à une décentralisation effective au Mali* ».

guideront par la suite le processus démocratique du Mali sont alors pris lors de cette Conférence nationale, la décentralisation apparaissant comme une réforme répondant aux aspirations de transparence et d'implication des populations dans le développement de leurs territoires.

Paragraphe 2 – La 3^{ème} République et l'avènement du projet politique de décentralisation

La décentralisation s'impose rapidement aux autorités de transition²⁵⁷ et à celles de la 3^{ème} République comme l'un des seuls fondements véritablement négociables pour trouver des solutions à la rébellion qui sévit dans les régions du Nord du pays²⁵⁸. Étendre le principe de libre administration aux régions du Nord et appliquer ce système administratif à l'ensemble du pays apparaît comme la meilleure solution, à la fois pour résoudre le problème de la rébellion au Nord et pour prévenir d'autres crises similaires liées à des revendications identitaires et des révoltes contre l'État central dans le reste du territoire.

Le Comité de Transition pour le Salut du Peuple et la constitution de la 3^{ème} République

Dès son avènement, le nouveau pouvoir transitoire représenté par le Comité de transition pour le salut du peuple (CTSP), en fonction du 26 mars 1991 au 7 juin 1992, s'est rapidement engagé dans l'établissement des bases d'une vaste réforme administrative, la décentralisation étant l'enjeu principal. La troisième république qui a succédé, fragilisée par plusieurs facteurs préoccupants tels que la rébellion touarègue dans le nord, les contestations corporatistes, les mouvements étudiants et les revendications paysannes, en a fait sa principale bataille pour résoudre certains de ces problèmes et renforcer son assise politique sur le plan idéologique. Le nouveau pouvoir a clairement rompu avec les régimes précédents, perçus comme héritiers du système colonial et considérés comme prédateurs et autoritaires. Il prétendait réaliser une répartition équitable des richesses et des ressources du pays entre tous les citoyens, au nom de la solidarité et de la justice sociale. Dans ce contexte, la décentralisation était présentée comme l'instrument idéal pour mettre en œuvre cette politique en favorisant la redistribution du pouvoir.

²⁵⁷ Les autorités de la période de transition ont voulu faire franchir à la décentralisation une nouvelle étape en instituant cinq nouvelles communes : Banamba, Bandiagara, Dioïla, Djenné et Niono, qui n'ont cependant jamais été fonctionnelles.

²⁵⁸ Le 11 avril 1992, les mouvements Touaregs et le gouvernement malien signent, sous la médiation algérienne, le Pacte National qui prévoyait un statut particulier pour les trois régions du Nord du Mali (Gao, Tombouctou et Kidal).

Ainsi, l'adoption de l'ordonnance N° 91-039/P-CTSP qui abroge l'ordonnance N° 77-45/CMLN du 12 juillet 1977 déterminant les circonscriptions administratives et les collectivités territoriales de la République du Mali, affirme dans son article premier²⁵⁹ que le territoire de la République du Mali comprend le district de Bamako (divisé en six communes) et huit régions dont celle de Kidal nouvellement créée. Ces régions sont divisées en cercles, les cercles sont constitués d'arrondissements ou communes. En 1992 cinq nouvelles communes urbaines furent créées par ordonnances. Il s'agit des communes urbaines de Banamba (ordonnance N° 92-031/P-CTSP), de Niono (ordonnance N° 92-032/P-CTSP), de Diré (ordonnance N° 92-033/P-CTSP), de Dioïla (ordonnance N° 92-034/P-CTSP) et enfin la commune de Bandiagara (ordonnance N° 92-035/P-CTSP).

A la suite de l'adoption de la constitution de 3^{ème} République, des élections présidentielles et législatives sont organisées et Alpha Oumar KONARE devient le nouveau président de la République en avril 1992, fonction qu'il occupera suite à sa réélection jusqu'en 1997. Une de ses premières décisions sera de créer la « Mission de décentralisation » en vue de renforcer et accélérer l'implantation de cette réforme politique d'envergure. Le processus de la décentralisation dépasse alors le stade des affirmations de principe pour rentrer dans une phase de concrétisation.

Les apports de la mission de décentralisation

Le Mission de décentralisation, approche originale en son temps, est pensée comme une structure souple avec un mandat bien déterminé et une durée d'existence limitée²⁶⁰.

La mission de cette structure était de concevoir et de mettre en place une politique de décentralisation qui favoriserait la collaboration entre l'État, les collectivités territoriales et les

²⁵⁹ « Le territoire de la République du Mali est composé du District de Bamako et des huit régions suivantes : première région, la région de Kayes ; deuxième région, la région de Koulikoro ; troisième région : la région de Sikasso ; quatrième région : la région de Ségou ; cinquième région : la région de Mopti ; sixième région : la région de Tombouctou ; la septième région : la région de Gao ; la huitième région : la région de Kidal », article 1, ordonnance N°91-039/P-CTSP.

²⁶⁰ La MDD a été créée par le décret n°93-00/1PM-RM du 06 janvier 1993 pour une durée d'un an et rattaché au ministère de l'Administration Territoriale et de la Sécurité, puis prolongée pour une durée de 3 ans, par décret 94-051 du 26 janvier 1994 et rattachée cette fois-ci à la Primature.

représentants de la société civile. Ainsi, la Mission était chargée de jouer un rôle de catalyseur en élaborant les instruments juridiques, réglementaires et législatifs nécessaires, en étroite collaboration avec toutes les parties prenantes concernées. Un groupe de référence, composé d'environ quinze membres, servait d'interface avec la Mission et constituait également une structure de concertation pour déterminer les axes de travail et valider les choix stratégiques.

Une fois intégrée à la Primature, la Mission s'est rapidement engagée dans une série d'actions visant à mettre en place un vaste programme de concertation nationale sur les objectifs et la pertinence de la décentralisation. Elle s'est également concentrée sur l'élaboration de cadres législatifs et réglementaires, ainsi que sur la mobilisation de toutes les forces vives de la nation afin d'engager une réflexion sur la conception et la mise en œuvre du processus de décentralisation.

Au cours de cette première phase, des « groupes d'étude et de mobilisation aux niveaux régional et local » ont été créés en tant qu'outils techniques de la décentralisation. Ils ont servi de supports matériels pour la communication. Ces groupes informels, composés d'hommes et de femmes, ont agi en tant qu'intermédiaires entre la Mission et les régions du pays, assurant l'information et la mobilisation des masses autour des objectifs de la décentralisation.

La Mission a eu pour mandat d'apporter une assistance au gouvernement dans le domaine de la décentralisation et de contribuer à la conception et à la mise en œuvre des mesures nécessaires à cette politique. Son organisation et son fonctionnement sont définis par l'arrêté n° 93-0965/MATS-CAB en date du 02 mars 1993. La structure interne de la Mission est basée sur une typologie par produit et son organigramme comprend quatre unités fonctionnelles, à savoir :

- Une cellule chargée de la création des collectivités,
- Une cellule chargée du développement des collectivités,
- Une cellule chargée du découpage territorial,
- Une cellule chargée de la formation des élus.

Ces différentes cellules ont des responsabilités spécifiques et travaillent de manière coordonnée pour atteindre les objectifs de la Mission en matière de décentralisation. Ces

unités ont été chargées d'accomplir un certain nombre de tâches définies par le décret n° 93-001/PM-RM, qui comprennent notamment :

- La définition des relations entre l'État et les collectivités territoriales.
- La conception d'un principe de répartition des biens, des ressources et des charges entre l'État et les collectivités territoriales.
- La proposition de réorganisation territoriale.
- L'élaboration des mesures nécessaires à la politique de décentralisation telle que prévue dans le programme à moyen terme du gouvernement pour la période 1992-1995.

Une fois les objectifs identifiés et les produits et activités correspondants définis, la Mission a lancé une vaste campagne nationale d'information et de mobilisation de tous les acteurs concernés. Pour cela, elle s'est appuyée sur ses structures techniques que sont les « groupes d'étude et de mobilisation aux niveaux régional et local ». Par la suite, la Mission s'est engagée dans l'élaboration des textes législatifs et réglementaires nécessaires à la mise en œuvre de la décentralisation.

Dans cette démarche, la Mission a pu bénéficier de l'expertise de spécialistes nationaux et internationaux, ainsi que du soutien des partenaires au développement. Ces contributions ont été essentielles pour garantir la qualité et la pertinence des mesures prises dans le cadre de la décentralisation.

Depuis son établissement, la Mission a réussi à atteindre de nombreux objectifs dans divers domaines. En ce qui concerne les questions institutionnelles, un cadre institutionnel comprenant une série de lois a été mis en place, notamment :

- La loi n°93-008/PM-RM du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, qui peut être considérée comme un texte-cadre, puisque résultant directement de la Constitution. Selon les dispositions de l'article premier²⁶¹, dans le respect de l'unité nationale et de l'intégrité du territoire,

²⁶¹ « Dans le respect de l'unité nationale et de l'intégrité du territoire, les collectivités territoriales de la République du Mali sont : les régions, le District de Bamako, les Cercles, les Communes urbaines et les communes rurales. La

les collectivités territoriales de la République sont : les régions, le district de Bamako, les cercles, les communes urbaines et les communes rurales. La région, le district de Bamako, le cercle et la commune urbaine ou rurale sont dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il y a trois niveaux d'autorité décentralisée : les régions qui se subdivisent en cercles, les cercles en communes urbaines ou rurales et les communes en quartiers pour les premières et en villages ou fractions pour les secondes, l'arrondissement disparaît. En effet, l'article 20²⁶² dispose qu'aucune collectivité ne peut établir ou exercer de tutelle sur une autre collectivité, les circonscriptions administratives mêmes déconcentrées de l'Etat n'ont donc plus de raison d'être des subdivisions du territoire et disparaissent pour être remplacées par des groupements humains et territoriaux autonomes, dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière. La loi supprime le principe de subordination hiérarchique entre les collectivités décentralisées, et attribue un droit de tutelle exercé par l'Etat²⁶³ dans des conditions bien définies. Il s'agit d'échelons administratifs de compétences différentes, mais chacun étant totalement responsable dans son domaine de compétence²⁶⁴. La même loi dote les collectivités territoriales de ressources financières et humaines ainsi que d'équipements et de compétences d'où le transfert par l'Etat des compétences et des ressources. Un autre acte très important de ce texte est le transfert de l'exécutif, puisque toutes les collectivités décentralisées vont dorénavant pouvoir disposer d'un exécutif propre : selon les dispositions de l'article

région, le District de Bamako, le Cercle et la Commune urbaine ou rurale sont dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière », article 1, loi N°93-008/PM-RN du 11 février 1993.

²⁶² « Aucune collectivité ne peut établir ou exercer de tutelle sur une autre collectivité », article 20, loi N°93-008/PM-RN du 11 février 1993.

²⁶³ « Les collectivités territoriales exercent leurs activités sous le contrôle de l'Etat et dans les conditions définies par la loi. », article 18, loi N°93-008/PM-RN du 11 février 1993.

²⁶⁴ « Dans chaque région, le représentant de l'Etat a la charge des intérêts nationaux et du respect des lois. Il assure la tutelle des cercles et de la commune du chef-lieu de région. Dans chaque cercle, le représentant de l'Etat a la charge des intérêts nationaux et du respect des lois. Il assure la tutelle des communes urbaines et rurales du cercle. Dans chaque commune rurale le représentant de l'Etat a la charge des intérêts nationaux et du respect des lois. Un décret pris en conseil des Ministres détermine les conditions de nomination et les attributions du représentant de l'Etat. La tutelle des régions est assurée par le Ministre chargé des collectivités territoriales. », article 19, loi N°93-008/PM-RN du 11 février 1993.

⁵²⁶⁵, les collectivités s'administrent librement par des assemblées ou conseils élus. L'assemblée ou le conseil de la collectivité territoriale élit en son sein un organe exécutif dont la composition est fixée par la loi ;

- La loi N°95-034/PM-RM du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales qui va préciser la loi du 11 février 1993 déjà mentionnée. Cette loi détermine les institutions des collectivités, les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'Etat au niveau des collectivités territoriales ainsi que les finances des collectivités ;
- La loi N°95-022/PMRM du 30 mars 1995 portant statut des fonctionnaires des collectivités territoriales. Les collectivités s'administrent par deux types de personnel, élus et nommés, mais la loi garantit le statut des fonctionnaires territoriaux par l'uniformisation des situations ;
- Le décret n°95-210P-RM du 30 mai 1995 déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'Etat au niveau des collectivités territoriales. Il précise la tutelle de l'Etat, représenté au niveau régional par un haut-commissaire nommé par décret pris en conseil des ministres. Au niveau du cercle et de la commune il est représenté par les délégués du gouvernement nommés par arrêté ministériel. Les représentants de l'Etat veillent à la sauvegarde de l'intérêt général et assurent une fonction de contrôle et d'arbitrage sur les collectivités décentralisées. Il existe un rapport de subordination entre les représentants du pouvoir central au niveau des circonscriptions administratives, qui s'exprime du haut vers le bas de la pyramide ;
- Le décret n° 96-084/P-RM du 20 mars 1996 déterminant les conditions et les modalités de mise à la disposition des collectivités décentralisées des services déconcentrés de l'Etat. Il fixe les conditions d'assistance par l'Etat des collectivités, qui se traduit par des prestations temporaires sous forme d'appui, conseil et autres ;

²⁶⁵ « Les collectivités territoriales s'administrent librement par des assemblées ou conseils élus. L'assemblée ou le conseil de la collectivité territoriale élit en son sein un organe exécutif dont la composition est fixée par la loi. », article 5, loi N°93-008/PM-RN du 11 février 1993.

- La loi n°96-50/PM-RM du 16 octobre 1996 portant principe de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales. Cette loi reconnaît deux catégories de domaines aux collectivités, l'un privé et l'autre public, dont elle fixe la composante et énonce leur responsabilité dans la gestion, l'aménagement, la conservation et la sauvegarde de l'équilibre de leur patrimoine ;
- La loi n°96-051 du 16 octobre 1996 déterminant les ressources fiscales des communes. À l'exception des communes du district de Bamako, elle s'applique à toutes les autres. Elle détermine la nature des ressources fiscales des communes ainsi que les sources de financement ;
- La loi n°96-059 du 04 novembre 1996 portant création de communes. Elle parachève la réorganisation territoriale conduite par la Mission, sous le terme de découpage territorial, qui a abouti à la création de 701 communes. Elle a été votée par l'Assemblée nationale après plusieurs amendements portant sur la suppression ou la création de communes et le transfert de certains villages d'une commune à une autre, sur la base de la liste fournie par la Mission après l'intervention des commissions d'arbitrage et de conciliation.

La stratégie de réorganisation territoriale adoptée par la Mission s'est prononcée sur la constitution des communes par suite de regroupements volontaires de villages et de fractions, mais à partir de critères définis. Cette stratégie conduisant à élaborer la pyramide administrative du pays en partant de bas en haut et en se fondant principalement sur une participation efficiente des populations à la mise en œuvre de la réforme, constitue en soi une originalité

La période de « normalité » institutionnelle

Ce cadre législatif a par la suite vécu et a été amendé à diverses reprises²⁶⁶ et les collectivités ont pu fonctionner « correctement »²⁶⁷ jusqu'au coup d'Etat de 2012. Entre 1996 et 2012, trois élections communales ont pu avoir lieu (1999, 2004 et 2009).

²⁶⁶ Le cadre juridique analysé en deuxième partie de cette thèse correspond, bien évidemment, à celui qui était en vigueur lors de la période 2014/2019.

²⁶⁷ C'est-à-dire, dans le stricte respect des textes légaux.

Après le coup d'Etat de 2012 et les troubles qui ont suivi, il faudra attendre 2013 pour que la normalité institutionnelle se rétablisse, avec les élections présidentielles et législatives, puis une dernière fois les élections communales en 2016. Depuis 2019 et le second coup d'Etat, aucune autre élection n'a pu être organisée au niveau local, régional et national. La période qui aura vu un fonctionnement « normal » des institutions aura donc duré une vingtaine d'année, de 1999 à 2019.

Conclusion du chapitre 1

Les années 70 et 80 marquent le début d'une remise en question de la gestion centralisée des affaires publiques, avec le système politico-administratif hérité de la période coloniale éprouvant des difficultés financières et techniques pour répondre aux besoins de la population. Dans une approche autoritaire, les premières et deuxièmes Républiques ont établi des services techniques et administratifs au niveau local, davantage axés sur le commandement que sur le service public.

Ainsi, après l'enthousiasme des années 60 lié à la construction de la nouvelle nation malienne, les populations se sentent déçues et se désintéressent de l'administration nationale qu'elles perçoivent comme défaillante et souvent prédatrice.

Le début des années 1990 marque un mouvement profond au sein de la société malienne en faveur d'une plus grande liberté et participation dans les affaires locales. Le régime à parti unique s'effondre et la conférence nationale appelle à la mise en place d'un processus démocratique qui, en plus du multipartisme, doit impliquer les populations dans les décisions qui affectent leur vie quotidienne.

La décentralisation, déjà prévue dans les deux premières constitutions du pays, resurgit pour faire face aux crises politiques que traverse le Mali : la rébellion au Nord et l'insurrection populaire qui a conduit au coup d'État du 26 mars 1991. C'est donc par un système de gouvernance similaire à l'ancienne puissance colonisatrice, la France, que le principe de subsidiarité devra s'inscrire.

Chapitre 2 – La consécration juridique de la subsidiarité au Mali

Le processus de décentralisation, né à la faveur de l'ouverture politique qui a suivi la chute du Régime de Moussa TRAORE et de la 2^{ème} République au début des années 1990, a pour objectif politique affirmé de responsabiliser et de faire participer les populations dans la gestion des affaires publiques, en particulier locales²⁶⁸. Pour répondre à cet objectif, la décentralisation proposée par la 3^{ème} République doit donc porter en elle, en théorie, la consécration du principe de subsidiarité.

Ce chapitre s'intéresse au système de gouvernance mis en place par les textes, constitution, lois et règlements, en appliquant le même cadre d'analyse que celui utilisé pour le système allemand et français, constitué des notions de « Kompetenz-Kompetenz », de libre administration et de compétence générale, pour apprécier l'expression du principe de subsidiarité dans ces différents modèles. Dans un second temps, nous revenons sur le dispositif de soutien institutionnel offert aux collectivités territoriales pour faciliter l'établissement de leurs structures administratives et de gestion communale. Après avoir décrit les acteurs clés de ce dispositif, tels que l'autorité de tutelle, les comités d'orientation et les réseaux de prestataires de services, nous examinerons le dispositif technique et financier mis en place pour accompagner les collectivités (section 1).

Nous étudierons ensuite les ressources mises à disposition des collectivités territoriales pour assumer les compétences qui sont les leurs. Nous nous intéresserons aux ressources humaines et comment celles-ci se sont progressivement structurées autour d'une fonction publique territoriale qui a fini par émerger après une période de transition et comment sa gestion est assurée. Nous étudierons également les ressources financières et matérielles des collectivités territoriales, en procédant à une taxonomie des ressources financières nous verrons comment les collectivités assurent l'exercice de leurs compétences, en complément des ressources qui

²⁶⁸ Cf. retranscription de M. Ousmane SY, ancien expert au Programme des Nations Unies pour le Développement, ancien Chef de la Mission de Décentralisation et de la Réforme Institutionnelle, ancien Ministre de l'Administration territoriale et des Collectivités territoriales, ancien Ministre de la Décentralisation et de la Ville, en annexe de la thèse.

leurs auront été dévolues par l'Etat dans le cadre du transfert des compétences et du dispositif de soutien financier dont elles peuvent bénéficier (section 2).

Section 1 – L'application du principe de subsidiarité dans le système de gouvernance malien

Cette section s'intéresse au système de gouvernance mis en place par les textes, constitution, lois et règlements, en appliquant le même cadre d'analyse que celui utilisé pour le système allemand et français, constitué des notions de « Kompetenz-Kompetenz », de libre administration et de compétence générale, pour apprécier l'expression du principe de subsidiarité dans ces différents modèles (paragraphe 1).

Dans un second temps, nous revenons sur le dispositif de soutien institutionnel offert aux collectivités territoriales pour faciliter l'établissement de leurs structures administratives et de gestion communale. Après avoir décrit les acteurs clés de ce dispositif, tels que l'autorité de tutelle, les comités d'orientation et les réseaux de prestataires de services, nous examinerons le dispositif technique et financier mis en place pour accompagner les collectivités (paragraphe 2).

Paragraphe 1 – La constitution, les lois et règlements de la décentralisation

Comme cela a été expliqué dans le chapitre précédent, la 3^{ème} République du Mali est, de par son héritage et contrairement à son histoire précoloniale, un système de gouvernance centraliste. A l'image du système français dont il est fortement inspiré – si ce n'est dupliqué, où le pouvoir est concentré au niveau de l'État central et les collectivités territoriales ont des compétences limitées laissant craindre, également, une potentielle inefficacité et un manque d'adaptation aux spécificités locales de la décision publique.

Les mêmes efforts seront faits pour appliquer le principe de subsidiarité sous la forme descendante, telle qu'énoncée dans le premier titre de cette étude, en déléguant des compétences à des niveaux inférieurs pour des domaines spécifiques, tout en respectant les limites fixées par le niveau supérieur.

Nous allons donc apprécier dans quelle mesure les trois notions de « Kompetenz-Kompetenz », de libre administration et de compétence générale s'exprime dans le système de gouvernance malien, héritier du centralisme de son modèle français.

Les notions de « Kompetenz-Kompetenz » et de libre administration dans la structure de gouvernance malienne

La **Constitution** du 25 février 1992 instituant la 3^{ème} République évoque la subsidiarité de façon implicite. Les articles 97²⁶⁹ et 98²⁷⁰ stipulent que les collectivités s'administrent librement par des Conseils élus et dans les conditions fixées par la loi. Cette reconnaissance de la notion de libre administration représente le fondement constitutionnel de l'application de la subsidiarité dans la structure de gouvernance du Mali.

²⁶⁹ « Les collectivités territoriales sont créées et administrées dans les conditions définies par la loi. », article 97, Constitution de la 3^{ème} République du Mali.

²⁷⁰ « Les collectivités s'administrent librement par des Conseils élus et dans les conditions fixées par la loi. », article 98, Constitution de la 3^{ème} République du Mali.

Dans l'article 5²⁷¹ de la loi n°2017-052/ du 02 octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales la notion est décrite en donnant plus de précision à la disposition constitutionnelle de la libre administration. Les organes et les autorités en charge des compétences transférées sont clairement exprimés. La libre administration des collectivités territoriales est l'affirmation d'une décentralisation effective, en garantissant une autonomie organique et fonctionnelle aux collectivités territoriales. Cette notion peut néanmoins rester vague dans certains de ses aspects et le législateur peut toujours être en capacité de fixer les conditions de ce principe, ce qui constitue en soi une première limite à ce principe.

De fait, au Mali comme en France, le principe de subsidiarité n'est pas considéré comme un principe de droit constitutionnel, contrairement à la notion de « Kompetenz-Kompetenz » qui prévaut dans le droit constitutionnel allemand et qui répartit les compétences en vertu de règles contenues dans la constitution même. Le principe de libre administration des collectivités territoriales, bien qu'il permette une certaine autonomie, est encadré par la loi et donc subordonné à l'Etat unitaire. Ainsi, la recherche du principe de subsidiarité en droit constitutionnel se tourne vers l'organisation administrative de l'Etat, notamment la déconcentration et la décentralisation, qui bien que réglementée par des textes législatifs, reste l'expression de l'organisation unitaire de l'Etat, qui est le fondement même de la Constitution.

La notion de compétence générale dans la structure de gouvernance malienne

Rappelons que la clause générale de compétence n'est pas une norme d'attribution des compétences comme le sont les différentes normes des textes de transfert de compétences. Il s'agit bien d'une liberté d'agir reconnue aux collectivités locales qui trouve son fondement dans l'intérêt public local et ses limites dans les contours territoriaux de la collectivité. La

²⁷¹ « Les Collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus. Le Conseil de la Collectivité Territoriale est doté d'un organe exécutif dont la composition et les modalités de désignation sont fixées par la loi. Le maire est le chef de l'organe exécutif de la Commune. Le président du conseil de cercle est le chef de l'organe exécutif de la Collectivité territoriale de Cercle. Le président du conseil régional ou du District est le chef de l'organe exécutif de la Collectivité territoriale de Région ou du District. Le chef de l'organe exécutif prépare et exécute les délibérations du Conseil de la Collectivité territoriale, exerce les pouvoirs qui lui sont délégués et dirige les services de la collectivité. », article 5, loi n°2017-052/ du 02 octobre 2017.

clause peut s'appliquer à n'importe quel objet à moins que celui-ci n'ait pas été interdit ou réservé à l'Etat ou à une autre collectivité locale. Sur le plan fonctionnel, la clause de compétence générale est un moyen très fort pour favoriser la réactivité et le sens de l'initiative des collectivités.

La clause de compétence générale se trouve dans les lois de décentralisation du Mali. La loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant Code des Collectivités territoriales donne également une consistance au principe de subsidiarité, sans pour autant le citer, dans la mesure où y sont mentionnées les compétences dévolues aux trois collectivités territoriales. L'article 22²⁷² concerne l'autorité communale, l'article 95²⁷³ concerne l'autorité cercle et l'article 163²⁷⁴ concerne l'autorité régionale, chaque niveau est compétent pour décider des affaires locales. La disposition est complétée par la loi n°2017-053 du 02 octobre 2017 portant statut particulier du district de Bamako qui, dans son article 18²⁷⁵, fixe les champs de compétences propre à la capitale en tant que collectivité territoriale. Ainsi, bien que la notion de compétence générale ne soit pas clairement exprimée, le principe de subsidiarité est ainsi exprimé à travers la définition des champs de compétences des collectivités territoriales puisque chaque collectivité territoriale règle par délibération ses affaires propres. En outre, à travers les textes de transfert de compétences, les collectivités territoriales reçoivent aussi des compétences dans différents domaines où l'Etat était compétent jusqu'ici.

Le processus de transfert des compétences aux collectivités territoriales par voie législative a débuté dès les premières heures de la décentralisation avec, notamment, la loi N°93-008 du

²⁷² « Le Conseil communal règle par ses délibérations les affaires de la Commune, notamment celles relatives au développement économique, social et culturel [...]. », article 22 (extrait), loi n°2017-051 du 02 octobre 2017.

²⁷³ « Le Conseil de Cercle règle par ses délibérations les affaires du Cercle, notamment celles relatives au développement économique, social et culturel [...]. », article 95 (extrait), loi n°2017-051 du 02 octobre 2017.

²⁷⁴ « Le Conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la Région, notamment celles relatives au développement économique, social et culturel [...]. », article 163 (extrait), loi n°2017-051 du 02 octobre 2017.

²⁷⁵ « Le Conseil du District règle par ses délibérations les matières relevant de la compétence du District et présentant un intérêt pour l'ensemble de l'agglomération de Bamako [...]. Les autres matières d'intérêt local ont un caractère communal et relèvent à ce titre de la compétence des conseils communaux. Les conseils communaux pourront toutefois convenir du transfert au District de Bamako et avec l'accord du Conseil du District de la gestion des matières de leur compétence pour lesquelles l'intervention du District s'avère appropriée. », article 18 (extrait), loi n°2017-053 du 02 octobre 2017.

11 février 1993 déterminant les conditions de libre administration des collectivités territoriales et la loi N°2012-007 du 07 Février 2012 modifiée par la loi N°2014-052 du 14 octobre 2012, portant code des collectivités territoriales. Ces lois ont toutes concourue à transférer aux collectivités des compétences générales pour régler par délibération les affaires de la collectivité. La loi N°96-058 du 16 octobre 1996 déterminant les ressources fiscales du District et des Communes qui le composent et la loi N°2011-036 déterminant les ressources fiscales des communes, cercles et régions ont de leurs côtés consacré le transfert aux collectivités de certains impôts et taxes. Les premières compétences transférées ont été opérées automatiquement dès l'installation des organes des collectivités par la passation des pouvoirs entre le représentant de l'Etat et les élus. Il s'agit des compétences d'administration générale (état civil, recensement, assainissement et police administrative).

Selon la loi N°2017-051 du 02 octobre 2017, les collectivités territoriales assument des responsabilités générales et exclusives. Les responsabilités générales sont les mêmes pour l'ensemble des collectivités territoriales. Elles suivent un modèle classique en Afrique de l'Ouest de culture francophone, héritière d'une modèle français, qui comprend la responsabilité globale de créer et de gérer des services publics ainsi que les programmes de développement, la gestion des terres, la gestion agricole et de protection de l'environnement. Les responsabilités spécifiques varient en fonction du type de collectivité territoriale considéré. Les secteurs cités dans les différents articles de la loi sont désormais des compétences de principe des collectivités territoriales. L'Etat ne peut intervenir dans ces domaines que de façon exceptionnelle. La répartition des compétences entre les CT s'effectue en distinguant celles qui sont dévolues aux régions, aux cercles et aux communes. Il s'agit donc d'une responsabilisation des collectivités territoriales par l'Etat dans des matières et domaines d'intervention définis, tout en se réservant le droit de contrôle de l'application de la légalisation et de la réglementation.

Globalement, cette norme législative a fixé les domaines où les collectivités territoriales ont désormais les compétences de principe. Il ne peut y avoir de décentralisation sans affaires locales identifiées, alors à travers les différents articles cités ci-dessus l'Etat se dessaisit de ses matières au profit des collectivités territoriales, créant ainsi les conditions nécessaires à l'expression du principe de subsidiarité.

La loi N°2017-051 du 02 octobre 2017 et la loi n°2017-053 du 02 octobre 2017 ont été assorties d'un « plan d'action gouvernemental de transfert de compétences et de ressources » de l'Etat aux collectivités territoriales. Ce plan d'action décrit non seulement les modalités de transferts de ressources (matérielles, humaines, financières) aux collectivités territoriales. Il présente également un inventaire exhaustif des missions des services déconcentrés dont les compétences sont transférées et les propositions de transferts des services techniques déconcentrés aux collectivités territoriales. A ce titre, le plan d'action est considéré comme un atout majeur du processus de transfert²⁷⁶.

Les modalités pratiques sont ensuite précisées par voie réglementaire. Sur la période étudiée, dix-huit décrets en application ont été recensés :

Numéro et date du décret	Objet du décret
Décret N°02-314/P-RM du 04 juin 2002	Fixant les détails des compétences transférés de l'Etat aux collectivités territoriales des niveaux communes et cercles 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°2012-082/P-RM du 08 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

²⁷⁶ Au cours de la période étudiée, seuls les départements ministériels ci-après avaient mené cet exercice : Ministère de l'élevage et de la pêche, Ministère chargé de l'Agriculture, Ministère chargé du commerce, Ministère chargé de l'assainissement, Ministère chargé de l'hydraulique et de l'énergie, Ministère chargé de l'artisanat et du tourisme, Ministère chargé l'industrie, Ministère chargé de la culture, Ministère chargé des Mines, Ministère chargé des transports, Ministère chargé de la jeunesse, Ministère chargé des sports, Ministère chargé de l'emploi et de la reformation professionnelle, Ministère chargé de la promotion de la femme, de l'enfant et de la famille.

	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 les détails 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 les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales dans le domaine du tourisme
Décret N°2015-0506 du 27 juillet 2015	Fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales dans le domaine de la protection et la promotion de la femme, de l'enfant et de la famille
Décret N°2015-0543/P-RM du 06 aout 2015	Fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière d'élevage et de pêche
Décret N°2015-0678/P-RM du 20 octobre 2015	Abrogeant et remplaçant le décret N°02-313/P-RM du 04 juin 2002 fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière d'éducation
Décret N°2016-0273/P-RM du 29 avril 2016	Fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière d'agriculture, d'aménagement et d'équipement ruraux et de protection des végétaux
Décret N°2016-0913/P-RM du 6 décembre 2016	Fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales dans le domaine de la Jeunesse
Décret N°2016-0951/P-RM du 20 décembre 2016	Fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière de Culture
Décret N°2016-0956/P-RM du 21 décembre 2016	Portant création de la commission interministérielle de pilotage des transferts de compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales

Décret N°2017-0511/P-RM du 12 juin 2017	Fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales dans le domaine des sports
Décret N°2017-0555/P-RM du 29 juin 2017	Fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales dans le domaine des mines
Décret N°2018-0079/P-RM du 29 janvier 2018	Fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière de gestion des ressources forestières et fauniques
Décret N°2018-0234 du 06 mars 2018	Fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière d'infrastructures routières

Un dix-neuvième décret, le décret n°2019-0258/P-RM déterminant les modalités de transfert des services déconcentrés de l'Etat aux collectivités territoriales relevant de leurs domaines de compétences, le dernier à avoir été publié sur la période étudiée, mérite une attention particulière car il mentionne spécifiquement, et ce pour la première fois, le principe de subsidiarité dans son article 2²⁷⁷. Il s'agit de clairement énoncer ce qui était sous-entendu dans la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant Code des Collectivités territoriales complétée par la loi n°2017-053 du 02 octobre 2017 portant statut particulier du district de Bamako, à savoir que le transfert de compétences obéit au principe de subsidiarité et s'opère par blocs de compétences.

Les engagements du Mali au niveau supranational

En ce qui concerne les actes d'engagement supranationaux auxquels le Mali a souscrit, nous trouvons la directive n°01/2011/CM/UEMOA du 24 juin 2011 portant régime financier des

²⁷⁷ « Le transfert des services déconcentrés de l'Etat aux Collectivités territoriales relevant de leurs domaines de compétences consiste en la mise à disposition permanente desdits services aux Collectivités territoriales avec les ressources y afférentes pour l'exécution de leurs missions sur la base du principe de subsidiarité. », article 2, décret n°2019-0258/P-RM du 27 mars 2019.

collectivités territoriales au sein de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africain (UEMOA) qui s'applique au régime de gestion des finances des collectivités locales.

La notion de libre administration y est réaffirmée dans l'article 3²⁷⁸ du traité, ainsi que la notion de compétence générale dans l'article 4²⁷⁹. La subsidiarité trouve ici, sur le plan strictement financier, sa plus significative expression au niveau du droit communautaire de l'espace UEMOA²⁸⁰ et doit être considéré comme un principe d'éthique politique, puisqu'il exprime une vision « communautaire » de la société : celle-ci n'est pas tant formée d'individus que de communautés diverses dans lesquelles l'individu se situe et qui en permettent l'épanouissement. Ici, l'instance communautaire donne des indications en réglementant le domaine financier des collectivités territoriales, tout en orientant le plus souvent vers les réglementations nationales comme cela est clairement exprimé dans l'article 5²⁸¹.

²⁷⁸ « Les collectivités territoriales sont des entités décentralisées qui s'administrent librement par des conseils élus. Elles sont dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Les termes collectivités territoriales signifient, selon les réglementations nationales, collectivités territoriales ou collectivités décentralisées. », article 3, directive n°01/2011/CM/UEMOA du 24 juin 2011 portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africain (UEMOA).

²⁷⁹ « Les collectivités territoriales règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence. Elles concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie dans la limite de leur compétence. », article 4, directive n°01/2011/CM/UEMOA du 24 juin 2011 portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africain (UEMOA).

²⁸⁰ Le régime financier des collectivités territoriales du Mali, comme ceux de tous les niveaux administratifs de l'ensemble des pays membres de l'UEMOA, se fonde sur les principes du droit budgétaire définis dans les directives portant code de transparence, lois de finances et règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA.

²⁸¹ « Les réglementations nationales détermineront la répartition des compétences entre les collectivités territoriales, ainsi que la répartition des ressources publiques. Toutefois, la répartition des compétences entre les collectivités territoriales ne peut autoriser l'une d'entre elles à exercer un pouvoir de tutelle ou de hiérarchie sous quelque forme que ce soit, sur une autre d'entre elles. », article 5, directive n°01/2011/CM/UEMOA du 24 juin 2011 portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africain (UEMOA).

Un autre engagement concerne la « Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation », élaborée au sein de l'Union Africaine en 2014, signée et ratifiée par le Mali, que nous aborderons en détail dans un chapitre dédié.²⁸²

²⁸² Cf. Partie II, Titre 1, Chapitre 1, Section 2, Paragraphe 1 « la portée de la Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation ».

Paragraphe 2 – Les institutions de la décentralisation

Comme cela a été démontré dans le paragraphe précédent, l'Etat malien exerce une tutelle sur ses collectivités territoriales auxquelles il a accepté de transférer la libre administration de leur territoire et les compétences qui lui sont liées dans le cadre de la loi. Cette tutelle diffère selon la collectivité territoriale concernée.

Pour contribuer à la bonne gestion des collectivités territoriales, les services centraux et territoriaux de l'Administration d'Etat fournissent aussi un appui-conseil. Nous verrons, dans ce paragraphe, comment se déploie en théorie ce contrôle et appui-conseil dont la finalité est de garantir l'effectivité des notions de libre administration et de compétence générale vue précédemment, la critique de la pratique sera effectuée dans la seconde partie de l'étude.

Les niveaux de collectivités décentralisées

L'Etat et les collectivités garantissent l'unité nationale, le respect des lois, des règlements et des décisions gouvernementales. L'Etat maintient ses fonctions souveraines telles que la défense, la justice, la sécurité, la politique et l'économie, tout en poursuivant la mise en œuvre des actions de développement d'intérêt national et en supervisant les activités des services déconcentrés. Ainsi, la décentralisation ne conduit pas à la fragmentation de l'Etat en plusieurs centres de pouvoir autonomes.

Les fractions et villages forment une **commune**, qui est administrée par un conseil communal. Ce conseil élit parmi ses membres un maire et ses adjoints, formant ainsi le bureau communal qui exerce le pouvoir exécutif et rend des comptes au conseil communal. Les membres du conseil communal sont les seuls élus à être choisis par un suffrage direct et universel. Le conseil communal sélectionne deux représentants pour siéger au conseil de cercle. Au total, sur la période étudiée, il y a 703 communes, dont 684 nouvelles et 19 anciennes, avec un total de 10 540 conseillers. L'Etat est représenté au niveau de chaque commune par un sous-préfet nommé, qui joue un rôle de soutien, de conseil, d'assistance et de chef des services déconcentrés.

Après la commune, nous trouvons le **cercle**, qui est géré par un conseil de cercle dont les membres sont élus parmi les conseils communaux. Au total, sur la période étudiée, il y a 49 cercles avec 1 524 conseillers, dont 23 dans le District de Bamako. Au niveau du cercle, l'Etat

est représenté par le préfet, qui est chargé de vérifier la conformité juridique des actes posés par les communes. De plus, le préfet joue le rôle de chef des services déconcentrés dans le cercle.

Ensuite, nous arrivons à la **région**, où siège un conseil régional composée d'un président, de deux vice-présidents, élus parmi les conseils de cercle, leur nombre variant en fonction de la taille du cercle. Au total, sur la période étudiée il y a huit, puis dix régions, plus le district de Bamako, avec un total de 148 conseillers régionaux. Le représentant de l'Etat au niveau de la région est appelé gouverneur. Le gouverneur est chargé de vérifier la légalité des actes posés par les cercles, il apporte un soutien technique en tant que conseiller et joue également le rôle de chef des services déconcentrés au niveau régional.

Enfin, au sommet de la hiérarchie se trouve la Nation, où les collectivités territoriales sont représentées par un Haut-Conseil des Collectivités. Ce Haut-Conseil est composé d'élus provenant des conseils communaux et régionaux. À ce niveau, l'Etat est représenté par le ministre de l'administration territoriale²⁸³, qui exerce la tutelle sur les régions. Le ministre est soutenu dans ses fonctions par différents services centraux. Chacune des collectivités mentionnées précédemment possède des compétences propres, comme cela a été vu dans le paragraphe précédent.

Les comités d'orientation

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

- **Comité local d'orientation (CLO) au niveau du cercle** : son objectif est d'approuver le programme d'appui aux communes des CCC, d'en superviser les tâches et de tenir

²⁸³ L'appellation du ministère de l'administration territoriale a depuis changé à de nombreuses reprises (parfois plusieurs fois au cours d'une même année), par commodité nous le nommerons par l'appellation qui aura connu la durée la plus longue : le Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités territoriales (MATCL).

informé des comptes rendus du Comité Régional d'Orientation. Le président du CLO est le préfet, et ses membres comprennent les élus des communes, le conseil du cercle, les chambres d'agriculture et des métiers, ainsi qu'un représentant des ONG. Le CCC assure le secrétariat du CLO ;

- **Comité régional d'orientation (CRO) au niveau de la région** : son mandat consiste à définir, coordonner, orienter, suivre et évaluer les appuis techniques liés à la mise en œuvre des plans de développement économique et social. Le CRO est présidé par le Gouverneur de la région. Les membres du CRO comprennent, entre autres, l'assemblée régionale, les préfets des cercles de la région, ainsi que les chambres d'agriculture, de commerce et des métiers. Ensemble, ils travaillent à assurer la cohérence et la coordination des actions dans le cadre du développement régional ;
- **Comité national d'orientation (CNO)** : son objectif est de créer une synergie entre les projets des collectivités territoriales et les programmes sectoriels, ainsi qu'entre les différents acteurs impliqués.
- La présidence du CNO est assurée par le Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités territoriales (MATCL). Les services centraux du ministère comprennent la Direction Générale des Collectivités Territoriales (DGCT) en charge du pilotage de la politique de décentralisation, de l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT) en charge du soutien financier aux Collectivités et, par la suite et en remplacement des CCC, le Centre de Formation des Collectivités Territoriales (CFCT) en charge de la formation des élus et des agents des collectivités.

Le dispositif d'appui-conseil

L'appui technique au processus de décentralisation est assuré par plusieurs structures tant techniques que d'orientation :

- **Les Centres de Conseils Communaux** : dans un premier temps, ces centres de conseils communaux ont collaboré avec les différents comités d'orientation, sous la coordination de la Cellule de Coordination Nationale (CCN). La CCN avait pour responsabilité principale d'assurer la coordination des divers appuis techniques, de garantir la cohérence entre les appuis techniques et les appuis financiers, ainsi que d'évaluer les interventions sur le terrain en matière d'appui technique.

- Les CCC avaient pour mission d'accompagner les collectivités dans l'élaboration des Plans de Développement Économique et Social (PDESC), d'assurer la gestion des projets d'infrastructures et d'équipements en tant que maîtres d'ouvrage, ainsi que d'animer le dispositif d'appui comprenant le réseau de prestataires et le Comité Local d'Orientation (CLO). Pendant la première phase de décentralisation, les CCC étaient les seules structures disponibles pour soutenir le fonctionnement des collectivités territoriales, et ils ont apporté une contribution importante à leur développement.

Les CCC ont été créés pour une durée limitée, initialement trois ans, renouvelés trois années supplémentaires jusqu'en 2007, le temps de créer le Centre de Formation des Collectivités Territoriales (CFCT) qui pris la relève de la mission de formation qui incombait aux CCC. Les collectivités en ont cependant encore besoin vu le faible niveau de formation des élus et leur manque de moyens pour recruter du personnel d'appui.

- **Les Services Techniques Déconcentrés** : les collectivités territoriales peuvent faire appel aux Services Techniques Déconcentrés et à l'administration en matière d'appui-conseil. Généralement, les services techniques sont déconcentrés jusqu'au niveau du cercle, mais il s'agit uniquement d'une délégation de responsabilités techniques et financières.

Cette déconcentration est aussi relativement nouvelle au moment de la décentralisation et s'effectua à un rythme différent d'un ministère à un autre²⁸⁴.

- **Le secteur privé** : la réforme de décentralisation a encouragé le développement de prestataires de services, des bureaux d'études et de conseils sous forme associative ou relevant du secteur commercial, pour accompagner les collectivités territoriales. Ce sont principalement les entrepreneurs en bâtiments et les bureaux d'étude-conseil qui travaillent pour les communes et qui concourent pour que les collectivités territoriales les emploient comme prestataires. Les associations se sont impliquées dans les activités communales en fonction de leurs intérêts particuliers et ont souvent été sollicitées par les communes comme prestataires de services. Dans certains secteurs, des organisations locales telles que les associations de parents d'élèves, les

²⁸⁴ A titre d'exemple, la déconcentration a progressé rapidement dans le ministère de la santé, alors que le ministère des finances n'était toujours pas pleinement effectif sur la période étudiée.

associations de santé, les comités d'eau, etc. se sont regroupées pour gérer les activités les concernant bien avant la décentralisation.

Section 2 – La mise à disposition des ressources humaines, financières et matérielles

Cette section s'intéresse aux ressources mises à disposition des collectivités territoriales pour assumer les compétences qui sont les leurs. Nous nous intéresserons dans un premier temps aux ressources humaines et comment celles-ci se sont progressivement structurées autour d'une fonction publique territoriale qui a fini par émerger après une période de transition et comment sa gestion est assurée (paragraphe 1).

Nous verrons ensuite les ressources financières et matérielles des collectivités territoriales, en procédant à une taxonomie des ressources financières nous verrons comment les collectivités assurent l'exercice de leurs compétences, en complément des ressources qui leurs auront été dévolues par l'Etat dans le cadre du transfert des compétences et du dispositif de soutien financier dont elles peuvent bénéficier (paragraphe 2).

Paragraphe 1 – Les ressources humaines des collectivités territoriales

En vertu du principe d'attribution, la collectivité territoriale intervient en son nom et pour son compte, par le biais de ses autorités et de ses agents. Dans le souci de permettre aux collectivités Territoriales d'avoir une administration performante capable de gérer efficacement leurs affaires propres et répondre aux nombreuses attentes des citoyens, il a été mis en place une fonction publique des collectivités territoriales à travers la loi N°95-022 du 20 mars 1995 portant statut de la fonction publique des Collectivités Territoriales complétée par la loi N°2018-035 du 27 juin 2018 portant statut des fonctionnaires des collectivités territoriales.

La période de « transition » des ressources humaines

Entre 1995 et 2018, une période de « transition » a vu la mise à disposition des collectivités territoriales des agents de la fonction publique d'Etat détachés, le temps d'organiser les premiers concours de recrutement de la fonction publique territoriale et de les former. Ce n'est qu'à partir de 2006 que les agents des collectivités territoriales ont été progressivement intégrés. Cela a commencé pour le cadre de l'Administration Générale à travers l'intégration de contractuel et l'organisation d'un concours²⁸⁵.

Selon les statistiques fournies par la Direction Nationale de la Fonction publique des Collectivités Territoriales (DNFPCT), sur la période étudiée la fonction publique territoriale comptée 58.316 agents repartis entre les différents niveaux de collectivité territoriale et les différents secteurs de l'administration locale. Selon la Direction Générale du Budget (DGB), la charge financière du personnel des collectivités territoriales s'accroît d'année en année et s'est élevé à 150,397 Milliards de franc CFA en 2018²⁸⁶. Cet effectif est appelé à croître sans cesse au regard des besoins qu'impose la gestion des compétences transférées.

Cette mesure, bien évidemment, favorise l'application du principe de subsidiarité puisque les collectivités territoriales, de par le fait qu'elles constituent l'administration de proximité de

²⁸⁵ A partir de 2010 les fonctionnaires des collectivités détachés des ministères ayant transférés leurs compétences ont progressivement étaient intégrés et des concours ont été organisés à un rythme irrégulier.

²⁸⁶ Loi de finances 2019.

l'ensemble des citoyens et qu'elles jouent un rôle important dans les prestations de service au quotidien, nécessitent des ressources humaines en conséquence pour la meilleure application des compétences qui leur ont été transférées.

Dans un sens contraire, la loi n°2016-041 du 07 juillet 2016 portant création de la Direction Nationale de la Fonction Publique des Collectivités Territoriales (DNFPCT) et son décret d'application (n°2016-0759 fixant l'organisation et le fonctionnement de la DNFPCT) vont à l'encontre de principe de subsidiarité. En effet, si la logique du principe veut que l'Etat délègue les compétences aux niveaux les proches de la population, cette loi démontre que l'Etat souhaite garder la main sur les politiques de ressources humaines des collectivités territoriales. L'article 2287 en particulier démontre l'intention des autorités centrales à avoir la main mise ou à contrôler tout aspect lié à l'organisation administrative et à la politique de ressources humaines des collectivités. Les entretiens réalisés dans le cadre de cette étude laissent à penser qu'il s'agit là de l'expression d'un manque de confiance dû à l'immatunité supposée des collectivités dans ce domaine et du souhait de mieux maîtriser l'évolution de la masse salariale des collectivités²⁸⁸.

²⁸⁷ « La Direction nationale de la Fonction publique des Collectivités territoriales a pour mission d'élaborer les éléments de la politique nationale d'administration et de gestion des fonctionnaires des Collectivités territoriales et de veiller à sa mise en œuvre. A cet effet, elle est chargée : d'élaborer la réglementation relative à l'administration et la gestion des fonctionnaires des Collectivités territoriales et d'en contrôler l'application ; d'élaborer la politique de formation et de perfectionnement des fonctionnaires des Collectivités territoriales et de suivre la mise en œuvre ; d'évaluer les besoins des Collectivités territoriales en personnel ; de diffuser toutes informations relatives aux fonctionnaires des Collectivités territoriales ; de préparer les actes d'administration des fonctionnaires des Collectivités territoriales, pour le ministre chargé des Collectivités territoriales. », article 2, loi n°2016-041 du 07 juillet 2016.

²⁸⁸ Cf. retranscription de M. Ousmane SY, ancien expert au Programme des Nations Unies pour le Développement, ancien Chef de la Mission de Décentralisation et de la Réforme Institutionnelle, ancien Ministre de l'Administration territoriale et des Collectivités territoriales, ancien Ministre de la Décentralisation et de la Ville, de M. Boubacar BAH, ancien Maire de la Commune V de Bamako, ancien Président de l'association des municipalités du Mali et ancien Ministre de l'Administration Territoriale de la Décentralisation et de M. Diakalidia DEMBELE, ancien Expert de la Mission de Décentralisation et de la Réforme Institutionnelle, Coordinateur du Programme d'Appui à la Décentralisation et à la Régionalisation (PADR) de la coopération technique allemande (GIZ), en annexe de la thèse.

La stratégie de développement des ressources humaines

Pour assurer aux nouveaux élus et aux agents des Collectivités Territoriales les connaissances et aptitudes nécessaires à la bonne conduite de leurs missions, des formations ont eu lieu sur tout le territoire à travers des programmes de formation conçus en fonction des besoins immédiats, dès les premières heures de la décentralisation.

Ces actions de formation ont été mises en œuvre par les CCC, avec l'appui du secteur privé quand celui-ci n'était pas directement engagé par les collectivités²⁸⁹. En grande partie financé par les partenaires techniques et financiers internationaux de l'aide au développement, les formations déployées ont été trop ponctuelles et trop dispersées pour permettre de relever de façon significative le niveau des connaissances et savoir-faire des responsables locaux et de leurs agents sur l'ensemble du territoire.

A cela s'ajoute la nécessité de prendre en charge, le plus tôt possible, le besoin de renforcer les capacités des nouveaux élus qui, à chaque élection, renouvelles quasiment dans leur intégralité les conseils communaux, de cercle et de région, ainsi que les fonctionnaires et agents contractuels des collectivités territoriales qui sont recrutés chaque année.

L'obligation pour l'Etat et pour les collectivités territoriales de prendre en charge la formation des élus et des agents de la Fonction Publique Territoriale découle des dispositions législatives récemment adoptées. Il s'agit notamment de l'article 7²⁹⁰ de la loi N°06-043 du 18 août 2006

²⁸⁹ En réalité, cela a pu être le cas uniquement à Bamako et dans les capitales régionales les plus riches, en effet les ressources financières des collectivités sont tellement faibles, comme cela sera vu plus tard dans l'étude, qu'il est rare qu'elles contractualisent directement des opérateurs privés pour des actions de formation ou d'appui-conseil.

²⁹⁰ « *La formation est un droit pour tous les élus des collectivités territoriales et en particulier les membres du bureau. Dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, les élus des collectivités territoriales ont droit à des stages de formation ou de perfectionnement. Dans la limite des ressources disponibles, les dépenses de stages de formation ou de perfectionnement font l'objet d'une inscription annuelle au budget de la collectivité territoriale. L'Etat peut participer sous forme de subvention à la prise en charge des frais de stages de formation ou de perfectionnement* », article 7, loi N°06-043 du 18 août 2006.

portant statut des élus des Collectivités Territoriales et de l'article 27²⁹¹ de la Loi N°95-022 du 20 mars 1995 modifiée portant statut des fonctionnaires des Collectivités Territoriales, précédemment citée. Il était d'ailleurs mentionné dès 2004, dans la Stratégie Nationale de Formation des Acteurs de la Décentralisation adoptée par le gouvernement, la mise en place d'un dispositif qui ayant pour objectif principal le renforcement permanent des capacités des élus et des agents des collectivités territoriales dans les domaines de la décentralisation et du développement local.

Le Centre de Formation des Collectivités Territoriales

Eu égard à tout ce qui précède, le Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Territoriales créa le Centre de Formation des Collectivités Territoriales (CFCT) en 2007 avec pour missions :

- La formation d'initiation et le perfectionnement des élus des Collectivités Territoriales ;
- La formation initiale professionnalisante et continue des fonctionnaires des catégories A, B et C des Collectivités Territoriales ;
- La mise en place d'un système d'information et de documentation moderne en matière de décentralisation et de développement local ;
- Le suivi, l'évaluation et la capitalisation des formations dispensées ;
- Les études et recherches en matière de décentralisation et de développement local.

L'objectif affiché est d'accélérer la professionnalisation des fonctionnaires et contractuels des collectivités territoriales, ainsi que la prise en charge de la formation des élus dès leur élection, à travers notamment une meilleure harmonisation des formations qui étaient, comme cela a été expliqué précédemment, dispersées entre de multiples intervenants de niveaux

²⁹¹ « La formation en cours d'emploi est un droit pour le fonctionnaire. Pendant la durée de la formation, le fonctionnaire bénéficie d'un congé ou d'une décharge partielle de service », loi N°95-022 du 20 mars 1995 modifiée.

extrêmement variés²⁹² avec des profils divers. Sur la période étudiée, le Centre de Formation des Collectivités Territoriales était en fonction depuis sept années et pleinement opérationnel.

²⁹² Délégation de l'Union Européenne. *Etat des lieux des formations dispensées par l'ENA et le CFCT*. Rapport d'assistance technique, Bamako, août 2013, p. 15.

Paragraphe 2 – Les ressources financières des collectivités territoriales

La loi n°2011-036 du 15 juillet 2011 relative aux ressources fiscales des communes, des cercles et des régions, constitue l'expression financière du principe de subsidiarité en soulignant le fait que transférer des compétences n'a de sens que si les ressources permettant aux collectivités territoriales de les assumer suivent. Il s'agit donc d'établir un équilibre entre les nouvelles compétences locales et les charges qu'elles entraînent et les moyens dont peuvent disposer les collectivités territoriales pour les assumer.

Les ressources liées au transfert de compétence

Il est à noter que le transfert de ressources était déjà explicitement formulé par l'article 4²⁹³ de la loi N°93-008 du 11 Février 1993 qui disposait que tout transfert des compétences à une collectivité territoriale devait être accompagné du transfert concomitant par l'Etat à celle-ci des ressources et des moyens nécessaires²⁹⁴ à l'exercice normal de ces compétences.

Le transfert a porté sur la fiscalité d'Etat rétrocédée aux collectivités territoriales et les ressources budgétaires des départements sectoriels concernés pour la prise en charge des dépenses spécifiques résultant des transferts de compétences. Les marges de manœuvre dont disposent les collectivités territoriales pour asseoir leur revenu restent limitées et strictement encadré non seulement par des normes étatiques, comme le code des impôts, mais également par les services étatiques comme par exemple les services des recettes.

Les dix-huit décrets recensés précédemment concernent essentiellement des transferts des ressources financières de l'Etat aux collectivités territoriales pour financer les dépenses liées à l'exercice des compétences transférées. Ces ressources non fiscales qui alimentent les budgets des collectivités bénéficiaires, doivent être gérées conformément à la réglementation.

²⁹³ « Chaque collectivité territoriale règle par délibération ses affaires propres. 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. La détermination de compétences des régions, du District de Bamako, des cercles et des communes relève de la loi. », article 4, loi n°93-008 du 11 Février 1993.

²⁹⁴ C'est-à-dire, les équipements.

Taxonomie des ressources des collectivités territoriales

Sur la période étudiée, les **recettes fiscales locales** sont constituées des impôts et taxes²⁹⁵ régies par le Code Général des Impôts et par des lois particulières : il s'agit de la loi n°96-058 du 16 octobre 1996 déterminant les ressources fiscales du district de Bamako et des communes qui le composent, de la loi n°2011-36 du 15 juillet 2011 déterminant les ressources fiscales des communes, des cercles et des régions du Mali et de la loi n°2011-034 du 15 juillet 2011 instituant la taxe foncière. Ces recettes peuvent être collectées par l'administration locale ou par celle centrale et rétrocédée automatiquement aux collectivités territoriales.

Les **recettes non fiscales locales** sont l'ensemble des recettes qui ne sont pas liées à un impôt. Ce sont essentiellement :

- Les produits pour exploitation et prestations de services sont tirés de la rémunération des prestations fournies par les collectivités territoriales telles que la délivrance d'actes administratifs, l'enlèvement des ordures ménagères, les services éducatifs ou sportifs, de voirie, d'eau, d'électricité ou d'hygiène (désinsectisation, latrines publiques etc.) ou les appareils distributeurs d'hydrocarbures. Ils comprennent également dans certains cas le produit partagé des amendes ;
- Les produits du domaine proviennent des produits retirés de l'utilisation du domaine local. Ils comprennent, par exemple, les redevances de marché, d'éclairage public, les droits de stationnement de véhicule ou le produit des concessions. Il s'agit également des produits obtenus de la location et la cession des biens appartenant à la collectivité²⁹⁶ ;

Les **transferts** reçus du gouvernement central peuvent être conditionnels ou inconditionnels :

²⁹⁵ Si l'impôt est prélevé sans contrepartie, la taxe est un prélèvement lié à une prestation de service, l'utilisation d'un service ou d'un ouvrage public. Néanmoins, contrairement aux redevances, la contrepartie d'une taxe est secondaire puisqu'elle est exigible même si le redevable ne fait aucune utilisation du service rendu et qu'il n'existe pas de proportionnalité entre la somme réclamée et le service rendu.

²⁹⁶ Les communes maliennes, comme dans la plupart des communes d'Afrique de l'Ouest, ne détiennent que très rarement de patrimoine mobilier et immobilier. Bien que représentant de faibles montants, l'aliénation de biens, contribue aux recettes d'investissement avec l'emprunt.

- Les transferts conditionnels impliquent que les fonds alloués soient dépensés de façon spécifique, par exemple pour la fourniture de biens ou services publics définis par le gouvernement central ;
- Les transferts inconditionnels en revanche peuvent être dépensés comme le gouvernement local l'estime le plus pertinent.

Les **emprunts** des collectivités territoriales sont généralement utilisés pour le financement d'investissements publics locaux. La capacité d'emprunt est généralement strictement limitée par la loi et nécessite l'existence d'un marché financier suffisamment développé.

Les **dons** des partenaires techniques et financiers du pays peuvent aussi constituer une ressource financière significative.

Le dispositif d'appui financier

Depuis le démarrage des collectivités territoriales, l'Etat consent annuellement une dotation destinée à couvrir les frais de fonctionnement. En plus de cela, différentes dotations sont affectées aux collectivités pour financer la formation de leurs élus et agents, réaliser des investissements et assurer la maintenance de leurs biens matériels ou l'acquisition de nouveaux. Les communes devraient financer le reste des frais par la mobilisation de ressources, comme les taxes, les impôts et les charges administratives, tel que vu précédemment.

Sur la période étudiée, ce dispositif d'appui financier national est porté par l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT), chargée de gérer les subventions affectées à la réalisation des investissements locaux entrepris sous la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales. L'ANICT dispose d'une direction générale au niveau national et d'antennes au niveau régional pour mieux répondre aux sollicitations des collectivités territoriales. L'antenne régionale de l'ANICT exerce ses attributions sous la tutelle du CRO, vu précédemment, et a pour rôle de notifier à chaque collectivité ses droits et conditions de tirage, de suivre la répartition de l'enveloppe régionale selon les critères fixés au niveau national, de veiller au versement des subventions en temps opportun pour le règlement rapide des prestataires et des comptes et d'assurer le suivi et le compte rendu des activités ou de l'utilisation des fonds.

Le mécanisme d'intervention de l'ANICT est basé sur les ressources financières de l'Etat et les ressources externes²⁹⁷ mises à la disposition du Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales (FNACT). De ces ressources, 95 % sont utilisées pour la réalisation des investissements et infrastructures et 5 % pour le fonctionnement de l'ANICT.

La clé de répartition des fonds entre les collectivités territoriales est basée sur le niveau d'équipement, l'enclavement, le nombre d'habitants dans les collectivités territoriales et le taux de mobilisation des ressources internes (recouvrement des impôts et taxes). Pour obtenir une subvention du FNACT, la contrepartie à payer par une commune représente 20 % du total des coûts d'investissement²⁹⁸.

²⁹⁷ Un grand nombre des partenaires au développement apportent leur appui financier et/ou technique directement aux collectivités territoriales, quand d'autres contribuent au FNACT.

²⁹⁸ Le détail de ce mécanisme sera étudié en Partie II, Titre 2, Chapitre 1, Section 2, Paragraphe 2 « les difficultés liées à la mobilisation des ressources nationales et externes ».

Conclusion du chapitre 2

De cette analyse de la structure de gouvernance malienne, que nous pouvons qualifier de décentralisée, il ressort que les conditions juridiques pour l'existence et le fonctionnement des collectivités territoriales sont en adéquation avec l'application du principe de subsidiarité : au niveau constitutionnel nous retrouvons l'expression de la notion de libre administration, au niveau législatif et réglementaire la notion de compétence générale. La notion de « kompetenz-kompetenz » appliquée à la structure de gouvernance décentralisée malienne induit, quant à elle, une dynamique descendante du principe de subsidiarité.

Nous pouvons schématiquement distinguer trois étapes dans l'évolution du processus de décentralisation au Mali : la première étape correspond au démarrage du processus avec la conception de la politique (découpage territoriale, définition des institutions et des relations entre niveaux de pouvoirs), la deuxième étape correspond à l'installation des collectivités territoriales, une fois le cadre législatif établie (dotation en ressources humaines, financières et matérielles, transfert des compétences). Chacune de ces étapes a été réalisé sur un temps relativement long (une dizaine d'année, approximativement, soit les années 1990 pour la première étape et les années 2000 pour la seconde). La troisième étape, qui doit permettre d'engager une phase de consolidation et d'approfondissement de la décentralisation, va considérer la montée en puissance des collectivités avec l'expression pleine et entière du principe de subsidiarité. Or, le niveau de développement économique du Mali, avec des ressources humaines, financières et matérielles insuffisantes sur l'entièreté du territoire, laisse entrevoir au-delà des textes une application potentiellement théorique du principe de subsidiarité.

Conclusion du Titre 2

Le principe de subsidiarité dans le système de gouvernance post-colonial au Mali se manifeste de manière ambivalente. D'un côté, le discours politique affiche une volonté affirmée de décentralisation, tandis que dans la pratique, des tendances centralisatrices héritées de l'époque coloniale persistent.

Pendant la première République, le discours était largement en faveur de la décentralisation, mais la pratique était marquée par une centralisation excessive. Sous le régime de Moussa Traoré, la centralisation a atteint son paroxysme, avec un pouvoir fortement concentré entre les mains de l'État central.

Face aux conflits persistants dans le nord du pays, des tentatives de résolution ont été entreprises par le biais de politiques de décentralisation et de renforcement de l'autonomie locale. Ces mesures visaient à apaiser les tensions en accordant une certaine autonomie aux régions du nord et en leur permettant de gérer leurs propres affaires.

Le système de gouvernance actuellement en vigueur au Mali découle de cette évolution historique de la décentralisation depuis les débuts de la troisième République. La structure de gouvernance décentralisée du Mali présente aujourd'hui une application résolument descendante du principe de subsidiarité en politique déclarée et en droit depuis le début des années 1990.

Cependant, il est important de remettre en question les choix politiques de l'époque. La mise en œuvre de la décentralisation n'a pas toujours été uniforme ni efficace, et des résistances persistantes ont limité son plein potentiel. Certains acteurs politiques ont pu avoir des motivations contradictoires ou ont manqué de volonté réelle pour transférer le pouvoir et les compétences aux échelons locaux.

Les acteurs impliqués dans ce processus sont variés et comprennent le gouvernement central, les autorités locales, les acteurs politiques régionaux, les groupes de la société civile et les populations locales elles-mêmes. Leur rôle et leur influence dans la mise en œuvre de la décentralisation peuvent différer, ce qui peut contribuer à des tensions et des divergences dans l'interprétation et la pratique du principe de subsidiarité.

Conclusion de la première partie

L'analyse de l'application du principe de subsidiarité dans le cadre d'une structure de gouvernance peut être effectuée en se basant sur trois notions clés : la « kompetenz-kompetenz », la libre administration et la compétence générale. Ces concepts juridiques fournissent une base solide pour évaluer la répartition des compétences et des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernance. Cependant, il est important de noter que leur simple existence dans le cadre juridique ne suffit pas à garantir une application effective du principe de subsidiarité.

La notion de « kompetenz-kompetenz » permet d'aborder la question de la double dynamique ascendante et descendante du principe de subsidiarité. Cette notion permet de clarifier les compétences attribuées à chaque niveau de gouvernance, mais elle ne garantit pas nécessairement que ces compétences seront effectivement mises en œuvre. L'Allemagne est souvent citée comme exemple d'application ascendante, tandis que la France est considérée comme un exemple d'application descendante. Cependant, la réalité est souvent plus complexe que cela, et l'application du principe de subsidiarité peut varier en fonction de nombreux facteurs, tels que la culture, l'histoire et la tradition politique d'un modèle de gouvernance, à l'image de l'Union Européenne. Au final cette distinction entre ascendant et descendant a, de notre avis, guère d'importance en ce qui concerne la fonctionnalité du principe lui-même.

En substance, le principe de subsidiarité vise à attribuer les responsabilités et les compétences aux niveaux les plus proches des citoyens, là où elles peuvent être exercées de manière plus efficace et pertinente. Dans une perspective ascendante, cela signifie que les décisions et les actions sont prises à un niveau local ou inférieur, puis éventuellement remontées aux niveaux supérieurs si nécessaire. Dans une perspective descendante, les décisions et les actions sont initiées au niveau supérieur et déléguées aux niveaux inférieurs.

Dans les deux cas, l'objectif fondamental reste le même : permettre une prise de décision plus proche des réalités locales, favoriser la participation citoyenne, renforcer l'autonomie des entités locales et accroître l'efficacité de la gouvernance. La différence entre les approches

ascendante et descendante réside principalement dans la manière dont les décisions sont prises et les compétences sont transférées. Cependant, l'essence même du principe de subsidiarité reste intacte, car il s'agit toujours de favoriser une gouvernance plus adaptée et responsable.

Ainsi, plutôt que de se focaliser sur la distinction entre approche ascendante et descendante, il est plus important d'évaluer l'efficacité et la pertinence du système de gouvernance dans son ensemble. En plaçant la gestion des services publics entre les mains de représentants locaux, on favorise une prise de décision plus pertinente, adaptée aux besoins spécifiques de chaque communauté. Cela renforce également la responsabilité des acteurs locaux et encourage la participation citoyenne, ce qui contribue à une meilleure gouvernance. Ainsi, évaluer l'étendue et l'efficacité du principe de subsidiarité revient à évaluer dans quelle mesure les collectivités territoriales peuvent mettre en œuvre les compétences propres et déléguées qui leur ont été attribuées. Les notions de libre administration et de compétence générale constituent des clés de lecture sur ces questions.

La libre administration est essentielle pour assurer l'autonomie des collectivités territoriales dans la gestion de leurs affaires locales. Elle reconnaît leur capacité à prendre des décisions indépendantes dans les limites définies par la loi. Cependant, une reconnaissance formelle de la libre administration ne garantit pas automatiquement les ressources nécessaires ni le soutien institutionnel pour exercer pleinement ces compétences.

La compétence générale accorde un pouvoir assez large aux collectivités territoriales en leur attribuant la compétence de gérer les affaires locales, sauf si une certaine matière est expressément accordée à une autre autorité. Mais elle est limitée par la capacité des collectivités territoriales à exercer des compétences dans tous les domaines d'intérêt local, sauf ceux expressément réservés à l'État central. Elle permet une assez grande flexibilité dans l'exercice des responsabilités locales. Cependant, une compétence générale ne signifie pas nécessairement que les collectivités territoriales disposent des ressources humaines, financières et matérielles nécessaires pour assumer efficacement ces compétences.

Ainsi, l'analyse de l'existence de ces trois notions dans le cadre juridique de la structure de gouvernance malienne est nécessaire, car elles fournissent un cadre de référence solide pour la décentralisation des compétences. C'est un point de départ nécessaire pour évaluer

l'application du principe de subsidiarité, cependant il est tout aussi crucial de s'assurer que ces principes sont réellement appliqués dans la pratique. Une évaluation complète doit ainsi également prendre en compte la réalité de la mise en œuvre, en s'assurant que les collectivités territoriales disposent des ressources et du soutien nécessaires pour exercer effectivement leurs compétences. Cela nécessite d'évaluer si les textes juridiques sont effectivement mis en œuvre, si les collectivités territoriales ont les ressources nécessaires pour exercer leurs compétences propres ou déléguées, et si elles bénéficient du soutien institutionnel et financier requis. Sans ces conditions réunies, la décentralisation des compétences reste théorique et inefficace, et le niveau de développement économique du Mali, avec des ressources humaines, financières et matérielles insuffisantes sur l'entièreté du territoire, présente un réel risque sur l'application effective du principe de subsidiarité.

Partie 2 : le principe de subsidiarité à l'épreuve de la politique d'autonomisation des collectivités maliennes

La deuxième partie considère la réalité du principe de subsidiarité à l'épreuve de la politique d'autonomisation des collectivités territoriales au Mali en proposant un dispositif d'évaluation évaluer l'efficacité de ce principe.

Nous nous intéresserons à la conception d'un cadre d'évaluation du processus et des résultats de la décentralisation à travers deux documents internationaux, la Charte européenne de l'autonomie locale et la Charte africaine des principes et valeurs de la décentralisation, qui serviront de référence pour définir les critères de l'évaluation que nous appliquerons en premier lieu au processus de transfert de compétences (Titre 1).

Nous traiterons ensuite de la capacité d'action locale réelle des collectivités territoriales, en analysant les ressources dont elles disposent, qu'elles soient humaines, financières ou matérielles, afin de déterminer si elles sont adéquates pour permettre réellement aux collectivités de prendre en charge les compétences qui leur sont dévolues (Titre 2).

Titre 1 – L'évaluation de l'effectivité du principe de subsidiarité au Mali

Pour évaluer l'application du principe de subsidiarité au Mali, il est nécessaire de créer une grille d'évaluation adaptée prenant en compte les spécificités du pays. Cette grille permettra d'analyser à la fois le processus de mise en œuvre du principe de subsidiarité et ses résultats en proposant des critères qui fournissent une perspective spécifique sur l'application du principe de subsidiarité au travers du processus de décentralisation.

Pour élaborer ces critères, on se réfère à deux traités internationaux : la « Charte européenne de l'autonomie locale » du Conseil de l'Europe et la « Charte africaine des principes et valeurs de la décentralisation » de l'Union africaine qui offrent un cadre de référence pour comprendre et évaluer l'effectivité du principe de subsidiarité dans le contexte de la décentralisation. En effet, les grilles d'analyse de ces deux textes se complètent et sont interdépendants. Le principe de subsidiarité fournit le fondement théorique pour déterminer le niveau approprié de prise de décision, en favorisant la décentralisation au niveau local. En parallèle, le principe de l'autonomie locale effective se concentre sur la mise en œuvre pratique de cette décentralisation, en assurant que les collectivités territoriales disposent des capacités nécessaires pour exercer leurs compétences de manière autonome et efficace (Chapitre 1).

L'accent sera ensuite mis sur la réalité du principe de subsidiarité dans le contexte malien et sa mise en œuvre dans la politique de décentralisation. Pour cela, nous évaluerons si les collectivités territoriales disposent réellement des compétences nécessaires pour prendre des décisions et agir dans les domaines qui relèvent de leur responsabilité et si le niveau supérieur d'autorité intervient uniquement lorsque cela est nécessaire en fonction de l'ampleur ou de la nature de la question (Chapitre 2).

Chapitre 1 – Les instruments généraux permettant d'évaluer l'effectivité de la mise en œuvre du principe de subsidiarité

Pour évaluer l'application du principe de subsidiarité dans le contexte malien, il est nécessaire de développer une grille d'évaluation adaptée. Cette grille doit tenir compte des éléments spécifiques au Mali et permettre d'analyser à la fois le processus de mise en œuvre du principe de subsidiarité et ses résultats. Il est important de souligner la distinction entre critères et indicateurs dans cette évaluation. Les critères sont des filtres ou des dimensions d'analyse qui fournissent une perspective spécifique sur le processus de décentralisation et les résultats obtenus. Ils sont définis en fonction de l'objectif de l'évaluation et des aspects essentiels du principe de subsidiarité. Pour construire ces critères, nous aurons recours à deux documents de portée internationale qui proposent un cadre de référence pour comprendre et évaluer l'étendue et l'effectivité du principe de subsidiarité dans le contexte de l'autonomie locale et de la décentralisation : la « Charte européenne de l'autonomie locale » du Conseil de l'Europe et à la « Charte africaine des principes et valeurs de la décentralisation » de l'Union africaine.

La « Charte européenne de l'autonomie locale » du Conseil de l'Europe établit les principes fondamentaux de l'autonomie locale, y compris le principe de subsidiarité. Selon cette charte, les responsabilités doivent être exercées par le niveau le plus approprié de gouvernement, en accordant aux collectivités territoriales le pouvoir de prendre leurs propres décisions sur les questions relevant de leur compétence. Le principe de subsidiarité garantit que les décisions sont prises au niveau le plus proche des citoyens, sauf si l'ampleur ou la nature de la question nécessite une action à un niveau supérieur. Bien que ce traité ne s'applique pas au Mali, les valeurs qui y sont énoncées sont également valables (section 1).

La « Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation » de l'Union africaine met également l'accent sur le principe de subsidiarité en tant que fondement de la décentralisation. Selon cette charte, les compétences doivent être exercées par les autorités les plus proches des citoyens, en respectant les principes de subsidiarité, de participation, de transparence et de reddition des comptes. Elle encourage la délégation de compétences aux

collectivités territoriales pour favoriser le développement local et la participation des citoyens à la prise de décision (section 2).

Section 1 – La « Charte européenne de l'autonomie locale » du Conseil de l'Europe

Cette section s'intéresse à la « Charte européenne de l'autonomie locale », élaborée au sein du Conseil de l'Europe en 1985, par un comité d'experts gouvernementaux sous l'autorité du Comité directeur pour les questions régionales et municipales.

L'intérêt de recourir à cette charte pour le cas du Mali peut poser question. Il est à souligner que les valeurs énoncées dans la Charte européenne sont aussi valables pour le cas malien, d'une part car elle constitue une référence pour la Charte africaine qui sera étudiée par la suite²⁹⁹, de par son antériorité, et d'autre part parce que la définition supranationale proposée au principe de subsidiarité, pensé pour le cadre européen, confère pour la première fois une valeur « universelle » au principe comme conditions minimum qu'un Etat doit respecter.

Le projet initial de la Charte a été présenté par la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, une organisation qui représente les collectivités territoriales au niveau européen. Dans un premier temps nous présenterons le projet politique à l'origine de la Charte et sa portée actuelle dans le cadre juridique des gouvernements européens (paragraphe 1). Nous étudierons ensuite le contenu de la Charte pour identifier les principaux éléments qui nous permettront de construire nos critères d'évaluation (paragraphe 2).

²⁹⁹ Cf. Partie II, Titre 1, Chapitre 1, Section 2 « la Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation de l'Union Africaine ».

Paragraphe 1 – Le projet politique de la « Charte européenne de l'autonomie locale »

Revenir à l'histoire du Conseil de l'Europe, à la composition du Congrès et à la genèse de la Charte européenne de l'autonomie locale est nécessaire pour saisir pleinement l'intérêt et la portée du contenu de cette charte. Ces éléments contextuels fournissent un éclairage sur les motivations qui ont conduit à la création de la Charte européenne et sur les objectifs qu'elle vise à atteindre.

En explorant l'histoire du Conseil de l'Europe, nous comprenons le contexte dans lequel la Charte européenne de l'autonomie locale a été développée. En examinant la composition du Congrès du Conseil de l'Europe, qui représente les collectivités locales et régionales des États membres, nous réalisons l'importance que revêt la charte pour le contexte politique européen. La Charte européenne de l'autonomie locale émane de la conviction que les entités locales ont un rôle crucial à jouer dans la prise de décisions qui affectent directement la vie de leurs citoyens. Le Congrès agit comme un moteur pour promouvoir cette idée en garantissant que les gouvernements locaux aient la marge de manœuvre nécessaire pour répondre aux besoins spécifiques de leurs communautés.

Dans ce contexte, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux veille à la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale, qui est le premier instrument juridique contraignant adopté en 1985 par le Conseil de l'Europe.

Les origines de la Charte

Le Conseil de l'Europe est une organisation paneuropéenne qui vise à promouvoir les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit sur le continent européen. Il compte 47 États membres, dont 28 sont également membres de l'Union européenne. Fondé en 1949, le Conseil de l'Europe est distinct de l'Union européenne, bien qu'il partage certains membres en commun. Son objectif principal est de garantir le respect des droits fondamentaux et des libertés individuelles à travers des instruments juridiques tels que la Convention européenne des droits de l'homme. Le Conseil de l'Europe joue un rôle important dans la promotion des normes démocratiques et juridiques en Europe, ainsi que dans la coopération entre les États membres sur ces questions.

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux est une institution spécifique au sein du Conseil de l'Europe. Son rôle principal est de promouvoir la démocratie locale et régionale et d'évaluer la situation de la démocratie à ces niveaux dans les 47 États membres de l'organisation. Le Congrès est composé de deux chambres distinctes : la Chambre des pouvoirs locaux, qui représente les collectivités territoriales, et la Chambre des régions, qui représente les entités régionales³⁰⁰.

La Charte établit les principes fondamentaux de l'autonomie locale et régionale, garantissant aux collectivités territoriales le droit de jouir d'une autonomie dans les limites de la loi, de pouvoir élire leurs organes locaux, d'exercer des compétences propres et de disposer de structures administratives et de ressources financières adéquates. Elle reconnaît également le droit des collectivités territoriales à saisir un tribunal en cas d'ingérence ou de violation de leurs droits par les échelons administratifs supérieurs.

La Charte a été ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe en tant que convention le 15 octobre 1985. Cela signifie que les États membres ont eu la possibilité de signer et de ratifier la Charte, s'engageant ainsi à respecter ses dispositions et à prendre les mesures nécessaires pour garantir l'autonomie locale sur leur territoire. La Charte est devenue contraignante pour les États qui l'ont ratifiée, ce qui signifie qu'ils sont tenus de respecter les principes et les droits énoncés dans le texte³⁰¹.

En effet, la Charte européenne de l'autonomie locale est le résultat d'un processus long et complexe au sein du Conseil de l'Europe. Elle représente le point culminant de nombreuses années de délibérations et d'initiatives visant à protéger et renforcer l'autonomie des collectivités territoriales en Europe. L'ambition de cette Charte est de fournir un document qui expose les principes reconnus par tous les États démocratiques d'Europe en matière

³⁰⁰ Ces chambres sont composées de 648 élus représentant plus de 200 000 collectivités territoriales, élus parmi les représentants des collectivités territoriales et des régions dans les États membres. Le Congrès dispose également de trois commissions thématiques chargées d'étudier des questions spécifiques liées à la démocratie locale et régionale. En rassemblant les élus locaux et régionaux, le Congrès vise à renforcer la participation démocratique au niveau local et régional et à promouvoir les bonnes pratiques en matière de gouvernance locale et régionale.

³⁰¹ La totalité des 46 États membres du Conseil de l'Europe ont signé et ratifié la Charte, le dernier étant Saint-Marin en octobre 2013.

d'autonomie locale. Il a été largement reconnu que la protection de l'autonomie locale nécessite l'adhésion des gouvernements, car ce sont eux qui jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre et le respect de ces principes. Ainsi, la Charte a été conçue de manière à obtenir l'adhésion des États membres du Conseil de l'Europe et représente, à ce titre, un consensus entre ces États sur les principes fondamentaux de l'autonomie locale et établit un cadre juridique contraignant pour leur mise en œuvre. La Charte européenne de l'autonomie locale est donc le fruit d'un dialogue et d'une concertation entre les gouvernements et les collectivités territoriales, dans le but de garantir une protection solide de l'autonomie locale en Europe.

En effet, la Charte souligne l'importance de l'autonomie des collectivités territoriales en tant que fondement essentiel d'une véritable démocratie. Elle reconnaît que le degré d'autonomie accordé aux collectivités territoriales est un élément clé pour garantir leur bon fonctionnement et leur capacité à répondre aux besoins spécifiques de leurs communautés respectives. Ainsi, la Charte européenne de l'autonomie locale incarne l'idée selon laquelle le niveau d'autonomie des collectivités territoriales est un élément central pour le développement d'une démocratie effective. Elle témoigne de la volonté politique de promouvoir et de protéger les droits des collectivités territoriales en Europe, en offrant un cadre juridique contraignant pour leur autonomie et leur participation démocratique.

La structure de la Charte

La première partie de la Charte européenne de l'autonomie locale comprend des dispositions fondamentales énonçant les principes de l'autonomie locale. Elle met l'accent sur la nécessité d'un fondement constitutionnel et légal pour garantir l'autonomie locale. Cette partie définit le concept d'autonomie locale et établit les principes qui régissent la nature et l'étendue des pouvoirs des collectivités territoriales. Elle comprend également des articles visant à protéger les limites territoriales des collectivités territoriales, à assurer leur autonomie en ce qui concerne leurs structures administratives, ainsi qu'à garantir la possibilité de recruter du personnel compétent. De plus, elle définit les conditions d'exercice d'un mandat électif local, en veillant à ce que les représentants des collectivités territoriales soient élus démocratiquement. Deux articles importants ont pour objectif de limiter le contrôle administratif des actes des collectivités territoriales et de leur assurer des ressources financières suffisantes, sans porter atteinte à leur autonomie fondamentale. Ces dispositions

reconnaissent l'importance d'une autonomie financière adéquate pour permettre aux collectivités territoriales de remplir leurs responsabilités de manière efficace. Les autres dispositions de cette partie de la Charte concernent le droit des collectivités territoriales de coopérer et de former des associations, ainsi que la protection de leur autonomie par le droit de recours juridictionnel. Ces mesures visent à favoriser la collaboration entre les collectivités territoriales et à garantir leur capacité à agir de manière indépendante, tout en leur offrant des moyens de défense juridique en cas d'atteinte à leur autonomie.

La deuxième partie de la Charte européenne de l'autonomie locale contient des dispositions diverses concernant la portée des engagements pris par chaque partie, elle reconnaît la nécessité d'établir un équilibre réaliste entre la préservation des principes essentiels de la Charte et la flexibilité nécessaire pour tenir compte des particularités juridiques et institutionnelles de chaque État membre. Elle autorise ainsi les parties prenantes à exclure certaines dispositions de la Charte si elles estiment qu'elles ne sont pas applicables à leur situation spécifique. Cette flexibilité permet de prendre en compte les différences de structures et d'organisations étatiques, en reconnaissant que l'autonomie locale est liée à la structure même de l'État, ce qui constitue une préoccupation fondamentale pour les gouvernements nationaux. Cependant, il est important de noter que cette possibilité d'exclusion est limitée aux dispositions spécifiques que les parties prenantes considèrent comme non applicables. La Charte maintient l'objectif de protéger un minimum de principes fondamentaux nécessaires au bon fonctionnement de tout système démocratique d'administration locale. De plus, les engagements des parties prenantes peuvent être élargis par la suite une fois que les obstacles à leur mise en œuvre ont été surmontés. Cela signifie qu'elles peuvent progressivement étendre leurs engagements envers la Charte au fur et à mesure que les conditions le permettent et que les obstacles juridiques ou institutionnels sont résolus.

Les principes de l'autonomie locale énoncés dans la Charte européenne s'appliquent en principe à tous les niveaux ou catégories de collectivités territoriales de chaque État membre. Cela signifie que les dispositions de la Charte sont destinées à garantir l'autonomie des collectivités territoriales, qu'elles soient de niveau local ou régional. Cependant, la Charte reconnaît également que des cas particuliers peuvent exister et que certaines catégories de collectivités territoriales peuvent être exclues du champ d'application de la Charte. Cela

signifie que les États membres ont la possibilité de déterminer quelles catégories spécifiques de collectivités territoriales seront régies par les dispositions de la Charte. Cette flexibilité permet aux États membres de prendre en compte leurs particularités institutionnelles, juridiques et administratives, tout en maintenant le principe fondamental de l'autonomie locale. Elle reconnaît que la mise en œuvre de l'autonomie locale peut varier en fonction des structures et des besoins spécifiques de chaque État membre. Il est important de souligner que l'exclusion de certaines catégories de collectivités territoriales ne doit pas porter atteinte aux principes fondamentaux de l'autonomie locale tels qu'énoncés dans la Charte. Les États membres doivent veiller à ce que les collectivités territoriales exclues bénéficient néanmoins de garanties suffisantes pour l'exercice de leurs compétences et la protection de leurs intérêts.

La dernière partie de la Charte européenne de l'autonomie locale comprend des dispositions finales qui sont courantes dans les conventions élaborées sous les auspices du Conseil de l'Europe. Ces dispositions ont pour objectif de régir des aspects tels que la signature, la ratification et l'entrée en vigueur de la Charte, ainsi que son interprétation et son application. Les dispositions finales précisent les modalités selon lesquelles les États membres peuvent devenir parties à la Charte en la signant et en la ratifiant. Elles définissent également les procédures nécessaires à l'entrée en vigueur de la Charte une fois qu'un nombre spécifié d'États membres l'a ratifiée. De plus, les dispositions finales prévoient souvent la création d'un organe de suivi chargé de veiller à la mise en œuvre de la Charte et de recevoir les rapports périodiques des États membres sur les mesures prises pour respecter les principes de l'autonomie locale. Ces rapports permettent d'évaluer la conformité des États membres à leurs obligations découlant de la Charte. Enfin, elles peuvent également inclure des mécanismes pour régler les différends éventuels entre les États membres concernant l'interprétation ou l'application de la Charte.

Le cadre d'application de la Charte

La Charte européenne de l'autonomie locale a été formulée de manière à prendre en compte la grande diversité des systèmes juridiques et des structures des collectivités territoriales au sein des États membres du Conseil de l'Europe. Cependant, il est reconnu que certains gouvernements peuvent encore rencontrer des difficultés, que ce soit sur le plan constitutionnel ou pratique, qui les empêchent de souscrire à certaines dispositions de la Charte.

Pour remédier à cette situation, le mécanisme d'application de la Charte a mis en place le système du « noyau obligatoire ». Selon ce système, les Etats membres doivent adhérer à un minimum de vingt paragraphes sur les trente que compte la Charte, dont au moins dix font partie d'un noyau de quatorze principes fondamentaux³⁰². Cela signifie que les États membres sont tenus de respecter un ensemble de principes essentiels pour garantir l'autonomie locale, mais ils ont une certaine marge de manœuvre pour choisir les dispositions spécifiques qu'ils souhaitent mettre en œuvre, en fonction de leurs propres contraintes constitutionnelles et pratiques. Ce système vise à assurer un équilibre entre la nécessité d'un engagement minimum envers les principes fondamentaux de l'autonomie locale et la flexibilité laissée aux États membres pour tenir compte de leurs particularités nationales.

Les collectivités territoriales et régionales font de plus en plus appel au Congrès lorsque leur fonctionnement est menacé. Ces situations varient, mais elles incluent souvent des allégations de violation directe d'une disposition de la Charte européenne de l'autonomie locale. Par exemple, les collectivités territoriales et régionales peuvent dénoncer l'absence de consultation de leur part par les autorités centrales sur des questions qui les concernent directement. Elles peuvent également signaler un déséquilibre entre les compétences qui leur sont attribuées et les ressources financières dont elles disposent.

En sollicitant le Congrès, les collectivités territoriales et régionales cherchent à obtenir un soutien et une protection dans la défense de leurs droits et de leur autonomie. Le Congrès joue un rôle clé en évaluant la situation de la démocratie locale et régionale dans les États membres du Conseil de l'Europe et en veillant à la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale. En examinant les cas soumis par les collectivités territoriales et régionales, le Congrès peut formuler des recommandations aux États membres concernés et proposer des mesures pour remédier aux violations alléguées. Cela contribue à renforcer la démocratie

³⁰² « Toute Partie s'engage à se considérer comme liée par vingt au moins des paragraphes de la partie I de la Charte dont au moins dix sont choisis parmi les paragraphes suivants : article 2 ; article 3, paragraphes 1 et 2 ; article 4, paragraphes 1, 2 et 4 ; article 5 ; article 7, paragraphe 1 ; article 8, paragraphe 2 ; article 9, paragraphes 1, 2 et 3 ; article 10, paragraphe 1 ; article 11. », article 12 « Engagements », paragraphe 1, « Portée de l'autonomie locale », alinéa 3, Charte Européenne de l'Autonomie Locale.

locale et régionale et à protéger les droits des collectivités territoriales et régionales au sein de l'Europe.

Les allégations de violation de l'esprit de la Charte européenne de l'autonomie locale peuvent également être soumises au Congrès. Les représentants des collectivités territoriales peuvent demander au Congrès d'examiner si un État membre respecte ses obligations découlant de la ratification de la Charte par ses autorités. Dans ce contexte, le Congrès peut examiner diverses questions, telles que les conditions dans lesquelles une réduction du nombre de communes a été mise en œuvre, commenter une loi qui restreint les activités politiques des agents d'un parlement, étudier un projet de loi visant à supprimer les conseils d'arrondissement dans la capitale d'un pays, ou encore formuler des observations sur l'interdiction d'utiliser une langue minoritaire dans les affaires locales. Le Congrès est ainsi sollicité pour donner son avis sur l'application de la Charte dans des domaines variés, reflétant la diversité des situations auxquelles les collectivités territoriales peuvent être confrontées. Cela témoigne de l'importance accordée à la protection de l'autonomie locale et à la sauvegarde des droits des collectivités territoriales et régionales au sein du Conseil de l'Europe.

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux joue un rôle essentiel dans le « monitoring³⁰³ » et la préservation de l'autonomie locale et régionale en Europe. Voici les activités principales du Congrès dans ce domaine :

1. Visites de monitoring : le Congrès effectue régulièrement des visites de monitoring dans les 47 États membres du Conseil de l'Europe. Ces visites permettent d'évaluer la situation de l'autonomie locale et régionale dans chaque pays, d'identifier les éventuelles violations de la Charte et de formuler des recommandations ;
2. Examen d'aspects particuliers de la Charte : le Congrès se penche sur des questions spécifiques liées à l'application de la Charte, telles que la participation des collectivités territoriales aux affaires publiques, les ressources financières des collectivités territoriales, ou la coopération entre différents niveaux de gouvernement ;

³⁰³ Comprendre, le « suivi » de la mise en œuvre. Le terme anglais « monitoring » étant celui utilisé par le Congrès des pouvoirs locaux dans sa communication officielle, nous le conserverons dans la suite de notre texte.

3. Observation d'élections locales et régionales : le Congrès observe également les élections locales et régionales dans les États membres. Cette activité vise à garantir des élections libres et équitables, conformes aux principes de l'autonomie locale.

À partir des informations recueillies lors des visites de monitoring, le Congrès rédige des rapports qui sont adoptés au sein de la Commission de monitoring. Ces rapports peuvent contenir des recommandations adressées aux États membres pour améliorer la situation de l'autonomie locale et régionale.

Depuis 1995, le Congrès a adopté près de 103 rapports de monitoring, ce qui a conduit à de nombreuses réformes législatives dans les États membres. De plus, les États membres peuvent ratifier des dispositions de la Charte auxquelles ils n'avaient pas adhéré initialement, et ils peuvent également signer et/ou ratifier le Protocole Additionnel à la Charte, qui concerne la participation aux affaires des collectivités territoriales.

En contribuant ainsi à renforcer la démocratie locale et régionale, le Congrès soutient les objectifs fondamentaux du Conseil de l'Europe et œuvre en faveur de la protection des droits des collectivités territoriales et régionales conformément à la Charte européenne de l'autonomie locale et à son protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités territoriales.

Paragraphe 2 – Les critères d'évaluation de la « Charte européenne de l'autonomie locale »

La Charte européenne de l'autonomie locale vise à combler le manque de normes européennes communes pour mesurer et protéger les droits des collectivités territoriales³⁰⁴. Ces collectivités sont les plus proches des citoyens et leur offrent la possibilité de participer activement à la prise de décisions qui impactent leur environnement quotidien. Elle impose aux États l'application de règles fondamentales visant à garantir l'indépendance politique, administrative et financière des collectivités territoriales. Elle reflète la volonté politique, au niveau européen, de donner un contenu concret aux principes défendus par le Conseil de l'Europe depuis sa création, notamment celui de maintenir la conscience démocratique en Europe et de défendre les droits de l'homme dans leur acception la plus large.

Ce contenu s'articule autour de trois principales notions qui seront constitutif des critères d'évaluation : (1) la reconnaissance juridique de l'autonomie locale et des moyens pour l'exercer ; (2) la détermination des ressources des collectivités territoriales ; (3) l'organisation du contrôle administratif des actes des collectivités territoriales.

La reconnaissance législative de l'autonomie locale et des moyens pour l'exercer

L'article 2 de la Charte européenne de l'autonomie locale énonce que le principe de l'autonomie locale doit être consacré dans des textes législatifs³⁰⁵. Il est souhaitable, compte tenu de l'importance de ce principe, qu'il soit inclus dans la Constitution, qui est le texte fondamental régissant l'organisation de l'État. Dans le cas du Mali, ce principe est effectivement ancré dans la Constitution du pays³⁰⁶. L'autonomie locale ne se limite pas seulement au droit formel de régler et de gérer certaines affaires publiques, mais également à la capacité concrète d'exercer ces compétences de manière effective. Cependant, cette

³⁰⁴ Conseil de l'Europe/ *Charte Européenne de l'Autonomie Locale*. Rapport explicatif, 2016, p. 39.

³⁰⁵ « *Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution.* », article 2 « Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale », Charte Européenne de l'Autonomie Locale.

³⁰⁶ Cf. Partie I, Titre 2, Chapitre 2, Section 1, Paragraphe 1 « la constitution, les lois et règlements de la décentralisation ».

capacité peut être définie ultérieurement par le législateur³⁰⁷. Il est essentiel, pour la clarté et la sécurité juridique, que les compétences de base des collectivités territoriales ne leur soient pas attribuées de manière ad hoc, mais qu'elles soient solidement ancrées dans la législation³⁰⁸. Ainsi, la nature des compétences des collectivités territoriales est fondamentale pour la réalité de l'autonomie locale.

Le principe de subsidiarité est également abordé dans l'article 3 de la Charte. Il stipule que, sauf si la tâche est d'une ampleur ou d'une nature nécessitant une entité territoriale plus vaste, et en l'absence de considérations impératives d'efficacité ou d'économie, les tâches doivent normalement être confiées à l'échelon le plus local des collectivités territoriales³⁰⁹. Cela souligne l'importance de décentraliser les responsabilités et les compétences au niveau local, sauf lorsque des circonstances particulières justifient une approche plus large. L'ensemble de ces dispositions vise à garantir que l'autonomie locale soit reconnue et exercée de manière effective, en accordant aux collectivités territoriales les compétences nécessaires pour prendre des décisions et agir dans les domaines qui les concernent directement, dans le respect du principe de subsidiarité.

En plus des compétences spécifiquement attribuées par la législation aux différents niveaux d'autorité, il peut exister d'autres besoins ou possibilités d'action des pouvoirs publics. Lorsque ces domaines ont des répercussions au niveau local et ne sont pas exclus de la compétence générale, il est important que les collectivités territoriales, en tant qu'entités politiques agissant pour promouvoir le bien-être général de la population, aient le droit

³⁰⁷ « Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités territoriales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques. », article 3 « Concept de l'autonomie locale », paragraphe 1, Charte Européenne de l'Autonomie Locale.

³⁰⁸ « Les compétences de base des collectivités territoriales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités territoriales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi. », article 4 « Portée de l'autonomie locale », paragraphe 1, Charte Européenne de l'Autonomie Locale.

³⁰⁹ « L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie. », article 4 « Portée de l'autonomie locale », paragraphe 3, Charte Européenne de l'Autonomie Locale.

d'exercer leur initiative dans ces domaines. Dans un tel système, les collectivités territoriales peuvent jouir d'une grande liberté d'action au-delà de leurs responsabilités spécifiques³¹⁰. Il est souhaitable que les compétences des collectivités territoriales soient normalement pleines et exclusives. Cela garantit la clarté des responsabilités et évite toute dilution progressive de ces dernières. Cependant, cela ne signifie pas l'exclusion d'une action complémentaire à différents niveaux. Il peut exister des situations où une action conjointe ou complémentaire entre les différents niveaux d'autorité est nécessaire pour répondre efficacement aux besoins et défis spécifiques³¹¹.

L'objectif est de trouver un équilibre entre la clarté des compétences locales et la nécessité d'une coopération entre les différents niveaux d'autorité pour assurer le bien-être général de la population. Cela permet aux collectivités territoriales d'exercer leur initiative et leur capacité d'action dans des domaines qui ont des répercussions directes sur leur territoire et leur population, tout en maintenant une coordination et une complémentarité avec les autres niveaux d'autorité.

Les ressources des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales doivent avoir la possibilité d'organiser leurs propres structures administratives afin de les adapter aux réalités locales et d'assurer une efficacité administrative. Bien que les principes généraux de cette organisation puissent être fixés par des dispositions législatives au niveau central ou régional, il est essentiel que les collectivités territoriales aient le pouvoir de décider de la manière dont leurs services administratifs et leurs ressources humaines sont organisés³¹². Cela signifie qu'elles doivent pouvoir déterminer

³¹⁰ « Les collectivités territoriales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité. », article 4 « Portée de l'autonomie locale », paragraphe 2, Charte Européenne de l'Autonomie Locale.

³¹¹ « Les compétences confiées aux collectivités territoriales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi. », article 4 « Portée de l'autonomie locale », paragraphe 4, Charte Européenne de l'Autonomie Locale.

³¹² « Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités territoriales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace. », article 6 « Adéquation des structures et des

la structure de leurs départements, bureaux et services, ainsi que les fonctions et responsabilités de chaque entité au sein de l'administration locale. Elles doivent également pouvoir recruter et gérer leur propre personnel compétent, en fonction des besoins spécifiques de leur territoire et des services à fournir à leur population. Cette flexibilité dans l'organisation des structures administratives locales est essentielle pour permettre aux collectivités territoriales de répondre de manière adaptée et efficace aux défis et aux besoins locaux. Elle favorise également une prise de décision rapide et efficace au niveau local, en évitant une centralisation excessive qui pourrait entraver l'autonomie et l'efficacité des collectivités territoriales.

Outre l'adéquation des structures de gestion, il est essentiel pour l'efficacité d'une collectivité territoriale qu'elle puisse recruter et employer un personnel de qualité, dont les compétences et les qualifications sont adaptées aux responsabilités qui lui incombent. La capacité d'une collectivité territoriale à attirer et à retenir un personnel compétent dépend largement de sa capacité à offrir des conditions de service suffisamment favorables³¹³. Cela inclut des conditions de travail attrayantes, telles que des rémunérations compétitives, des avantages sociaux appropriés, des perspectives de carrière et de développement professionnel, ainsi qu'un environnement de travail sain et respectueux. L'offre de conditions de service favorables contribue à attirer des candidats qualifiés et motivés, et à maintenir leur engagement et leur productivité à long terme. Il est également important que les collectivités territoriales aient la flexibilité nécessaire pour adapter leurs politiques de ressources humaines aux spécificités de leur contexte local. Cela peut inclure des initiatives telles que des programmes de formation et de développement du personnel, des possibilités de promotion interne, des mesures d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, et une gestion participative qui favorise la reconnaissance et la motivation des employés. En garantissant des conditions de service favorables, les collectivités territoriales sont mieux à même d'attirer et

moyens administratifs aux missions des collectivités territoriales », paragraphe 1, Charte Européenne de l'Autonomie Locale.

³¹³ « *Le statut du personnel des collectivités territoriales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence ; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière.* », article 6 « Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités territoriales », paragraphe 2, Charte Européenne de l'Autonomie Locale.

de retenir des talents, de développer une expertise interne et de créer une culture organisationnelle dynamique et performante. Cela contribue non seulement à l'efficacité de la collectivité territoriale, mais aussi à sa capacité à fournir des services de qualité à ses citoyens et à répondre à leurs besoins de manière optimale.

Pour qu'une collectivité territoriale puisse exercer pleinement ses fonctions et responsabilités, il est également essentiel qu'elle dispose des moyens financiers adéquats³¹⁴. Sans des ressources financières suffisantes, l'autorité donnée à une collectivité territoriale pour remplir ses missions devient vide de sens. Les collectivités territoriales ont besoin de ressources financières adéquates pour mettre en œuvre leurs politiques, fournir des services publics de qualité, maintenir leurs infrastructures, soutenir le développement local et répondre aux besoins de leur population. Cela inclut la capacité de mobiliser des revenus propres, tels que les impôts locaux, les redevances, les droits et les recettes provenant des services fournis. Il est également important que les collectivités territoriales aient la liberté de fixer leurs propres priorités en matière de dépenses, en fonction des besoins et des aspirations de leur communauté. Cela leur permet de répondre de manière plus efficace aux demandes et aux spécificités locales, tout en renforçant leur autonomie et leur responsabilité en matière financière.

Il convient de souligner que le lien entre les fonctions assignées à une collectivité territoriale et les ressources financières qui lui sont allouées est étroit³¹⁵. Les missions spécifiques confiées à une collectivité territoriale doivent être soutenues par des ressources financières adéquates pour garantir leur mise en œuvre effective. Cela implique que les collectivités territoriales aient accès à des ressources stables, prévisibles et suffisantes, afin de leur permettre de remplir leurs responsabilités de manière appropriée. Un financement adéquat des collectivités territoriales contribue à renforcer leur capacité à agir de manière autonome, à prendre des décisions pertinentes pour leur communauté et à promouvoir le bien-être

³¹⁴ « Les collectivités territoriales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences. », article 9 « Les ressources financières des collectivités territoriales », paragraphe 1, Charte Européenne de l'Autonomie Locale.

³¹⁵ « Les ressources financières des collectivités territoriales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi. », article 9 « Les ressources financières des collectivités territoriales », paragraphe 2, Charte Européenne de l'Autonomie Locale.

général de leurs citoyens. Cela favorise également une gouvernance locale efficace, transparente et responsable.

L'exercice du choix politique dans l'évaluation des avantages des services fournis par rapport aux coûts pour les contribuables locaux ou les usagers est une responsabilité fondamentale des élus locaux. Ils doivent être en mesure de prendre des décisions éclairées et de fixer les priorités en matière de dépenses publiques, en tenant compte des besoins et des attentes de leur communauté. Bien qu'il puisse y avoir des limites fixées par les législations centrales ou régionales en matière fiscale, il est important que ces limites ne compromettent pas le fonctionnement effectif de la responsabilité politique au niveau local³¹⁶. Les collectivités territoriales doivent pouvoir disposer d'une marge de manœuvre suffisante pour prendre des décisions appropriées en fonction des circonstances locales et des préférences de leur population. Les élus locaux sont en meilleure position pour comprendre les réalités et les spécificités de leur territoire, ainsi que les besoins et les priorités des habitants. Ils doivent pouvoir exercer leur responsabilité politique en évaluant les avantages des services fournis et en prenant des décisions financières équilibrées, tout en tenant compte de l'impact sur les contribuables locaux et les usagers des services publics. La garantie du fonctionnement effectif de la responsabilité politique au niveau local contribue à renforcer la démocratie locale et à assurer la transparence et la responsabilité dans la gestion des affaires publiques. Il est donc important que les législations centrales ou régionales reconnaissent cette responsabilité politique des élus locaux et veillent à ce qu'ils disposent des outils nécessaires pour exercer leur devoir de manière efficace et responsable.

En ce qui concerne l'attribution d'après des critères spécifiques définis par la loi de ressources redistribuées, les collectivités territoriales doivent être consultées au moment de l'élaboration de la législation en question³¹⁷. Cette consultation permet aux collectivités territoriales d'exprimer leurs besoins et leurs préoccupations, et de contribuer à la conception

³¹⁶ « Une partie au moins des ressources financières des collectivités territoriales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi. », article 9 « Les ressources financières des collectivités territoriales », paragraphe 3, Charte Européenne de l'Autonomie Locale.

³¹⁷ « Les collectivités territoriales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées. », article 9 « Les ressources financières des collectivités territoriales », paragraphe 6, Charte Européenne de l'Autonomie Locale.

d'une législation plus juste et équilibrée. Lorsque les ressources sont redistribuées entre les différentes collectivités territoriales, il est crucial que les critères de cette redistribution soient clairs, objectifs et transparents. Les collectivités territoriales doivent être impliquées dans le processus de définition de ces critères, afin de garantir que leurs intérêts et ceux de leurs citoyens soient pris en compte de manière adéquate. La consultation des collectivités territoriales lors de l'élaboration de la législation permet également de promouvoir la subsidiarité et de respecter le principe selon lequel les décisions doivent être prises au niveau le plus proche des citoyens concernés. Les collectivités territoriales ont une connaissance approfondie des réalités et des besoins de leur territoire, et leur participation dans l'élaboration de la législation garantit une prise de décision plus informée et plus pertinente.

Du point de vue de la liberté d'action des collectivités territoriales, l'utilisation de subventions globales ou sectorielles est préférable à celle de subventions affectées à des projets spécifiques. Les subventions globales permettent aux collectivités territoriales d'avoir une plus grande marge de manœuvre dans l'utilisation des fonds, car elles leur offrent plus de flexibilité pour décider des dépenses prioritaires en fonction des besoins locaux et des objectifs fixés³¹⁸. Lorsqu'une subvention est attribuée à un projet spécifique, les collectivités territoriales peuvent se trouver limitées dans leur capacité à allouer les ressources de manière autonome et à répondre aux besoins les plus urgents de leur territoire. Ces subventions spécifiques peuvent restreindre la liberté des collectivités territoriales en les obligeant à se conformer à des critères prédéfinis et à des objectifs fixés par l'autorité octroyante. Cela peut parfois entraver leur capacité à répondre de manière flexible et efficiente aux besoins locaux émergents. Cependant, il est important de noter que dans certains cas, l'utilisation de subventions spécifiques peut être nécessaire, notamment pour des projets d'investissement majeurs ou des initiatives à grande échelle. Dans de tels cas, il peut être difficile d'attribuer des ressources suffisantes par le biais de subventions globales. Néanmoins, il est recommandé de trouver un équilibre entre les subventions spécifiques et les subventions globales, en

³¹⁸ « Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités territoriales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités territoriales dans leur propre domaine de compétence. », article 9 « Les ressources financières des collectivités territoriales », paragraphe 7, Charte Européenne de l'Autonomie Locale.

favorisant autant que possible l'utilisation de subventions globales pour garantir une plus grande autonomie et liberté de choix aux collectivités territoriales. Cela permettrait aux collectivités territoriales de mieux répondre aux besoins et aux priorités locales, tout en renforçant leur responsabilité politique et leur efficacité administrative.

L'accès à des possibilités de crédit est crucial pour les collectivités territoriales afin de financer leurs investissements. Cependant, les sources de financement disponibles peuvent varier en fonction de la structure du marché des capitaux de chaque pays et des conditions réglementaires qui y sont établies³¹⁹. La législation nationale peut définir les procédures et les conditions d'accès aux sources de financement, notamment en ce qui concerne les emprunts sur le marché financier. Ces réglementations peuvent inclure des exigences telles que des garanties spécifiques, des limites d'endettement, des taux d'intérêt plafonds ou d'autres conditions qui doivent être remplies pour obtenir un financement. Il est important que les réglementations financières soient équilibrées, permettant aux collectivités territoriales d'accéder aux ressources financières nécessaires pour réaliser leurs projets d'investissement, tout en veillant à la stabilité financière et à la responsabilité budgétaire. Par ailleurs, il convient de noter que les collectivités territoriales peuvent également chercher des financements auprès d'autres sources, telles que les partenariats public-privé, les subventions européennes, les fonds de développement local, les prêts bancaires ou encore l'émission d'obligations municipales.

Le contrôle administratif des collectivités territoriales

Le contrôle des activités des collectivités territoriales par les autorités d'autres niveaux doit reposer sur une base législative adéquate. Les procédures de contrôle ad hoc, qui sont des contrôles ponctuels ou spécifiques à une situation particulière, ne sont pas souhaitables dans le cadre d'un système efficace de gouvernance locale³²⁰. Pour assurer un contrôle approprié

³¹⁹ « Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités territoriales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux. », article 9 « Les ressources financières des collectivités territoriales », paragraphe 8, Charte Européenne de l'Autonomie Locale.

³²⁰ « Tout contrôle administratif sur les collectivités territoriales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi. », article 8 « Contrôle administratif des actes des collectivités territoriales », paragraphe 1, Charte Européenne de l'Autonomie Locale.

des activités des collectivités territoriales, il est essentiel que les mécanismes de contrôle soient établis et régis par des lois et des réglementations claires et transparentes. Ces lois doivent définir les procédures de contrôle, les pouvoirs et les responsabilités des autorités de contrôle, ainsi que les droits et les garanties procédurales des collectivités territoriales. Les obligations d'obtenir une autorisation préalable pour agir, la confirmation pour que les actes prennent effet, le pouvoir d'annuler les décisions prises par une collectivité territoriale et le contrôle des comptes sont des exemples de mécanismes de contrôle couramment utilisés. Cependant, ces mécanismes doivent être établis dans le respect des principes fondamentaux de l'autonomie locale, tels que définis dans la Charte européenne de l'autonomie locale. Il est important que le contrôle des activités des collectivités territoriales soit exercé de manière proportionnée et respectueuse de leur autonomie et de leur responsabilité politique.

Le contrôle des actes des collectivités territoriales, dans les domaines où elles jouissent de compétences propres et non pas seulement déléguées, doit se limiter à la question de la légalité des actes, c'est-à-dire s'assurer que les actions entreprises par la collectivité territoriale sont conformes aux lois et réglementations en vigueur. Le contrôle ne devrait pas porter sur l'opportunité des décisions prises par la collectivité territoriale, car cela relève de sa responsabilité politique et de son pouvoir d'adaptation pour répondre aux besoins et aux priorités locales³²¹. Le principe de proportionnalité est également important dans le cadre du contrôle des collectivités territoriales. Cela signifie que l'ampleur de l'inspection et les mesures de contrôle mises en place doivent être proportionnelles à l'importance des intérêts qu'il s'agit de préserver. En d'autres termes, le contrôle exercé ne doit pas être excessif ou démesuré par rapport aux enjeux concernés³²². Il est essentiel que le contrôle soit équilibré et respecte les principes d'autonomie locale, de subsidiarité et de responsabilité politique. Il

³²¹ « Tout contrôle administratif des actes des collectivités territoriales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités territoriales. », article 8 « Contrôle administratif des actes des collectivités territoriales », paragraphe 3, Charte Européenne de l'Autonomie Locale.

³²² « Le contrôle administratif des collectivités territoriales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver. », article 8 « Contrôle administratif des actes des collectivités territoriales », alinéa 3, Charte Européenne de l'Autonomie Locale.

doit permettre de garantir la légalité des actes tout en préservant la marge de manœuvre et la capacité d'adaptation des collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences.

Section 2 – La « Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation » de l'Union Africaine

Cette section s'intéresse à la « Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation », élaborée au sein de l'Union Africaine en 2014.

L'Union africaine reconnaît l'importance de la décentralisation territoriale et de l'autonomie des autorités locales pour la réalisation de son agenda de développement à long terme³²³. Cependant, la mise en œuvre de cette vision est entravée par des défis persistants dans le domaine de la décentralisation en Afrique. La « Charte africaine des valeurs et principes de la décentralisation » adoptée par l'Union africaine vise à fournir un cadre normatif pour la décentralisation territoriale sur le continent. Elle énonce des principes fondamentaux tels que l'autonomie des autorités locales, la participation citoyenne, la gestion transparente et responsable des ressources, ainsi que la coopération et la coordination entre les différents niveaux de gouvernement.

Dans un premier temps nous présenterons la portée des principes de la Charte dans le cadre juridique des gouvernements africains (paragraphe 1), puis nous étudierons le contenu de la Charte pour identifier les principaux éléments qui nous permettront de construire nos critères d'évaluation (paragraphe 2).

³²³ L'Union africaine a approuvé en 2013 l'agenda 2063, qui constitue le cadre stratégique de développement du continent.

Paragraphe 1 – La portée de la « Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation »

L'affirmation initiale à l'origine de la Charte est que l'autonomisation des pouvoirs locaux peut être mesurée à travers les processus de décentralisation. Adoptée à Malabo en Guinée équatoriale le 27 juillet 2014, la Charte a pour objectif d'établir des cadres, des normes et des pratiques communs en matière de décentralisation, de gouvernance locale et de développement local.

Dans cette Charte, la décentralisation est définie comme le transfert de pouvoirs, de responsabilités, de capacités et de ressources du niveau national vers un niveau infranational, dans le but de renforcer ce dernier et de favoriser la participation du peuple ainsi que la prestation de services de qualité. La gouvernance locale est définie comme les processus et les institutions de gouvernement au niveau infranational. Le développement local est défini comme la mobilisation des ressources visant à améliorer et à transformer la qualité de vie des communautés locales, en veillant à ce que le développement local implique la mobilisation des connaissances et des talents locaux afin d'attirer des investissements favorisant des activités économiques inclusives et une redistribution équitable des ressources.

Les acteurs responsables de l'application de la Charte

L'application de la Charte au sein des États parties à ce traité nécessite une action simultanée de la part de l'État et des collectivités territoriales. Selon le texte, les gouvernements sont tenus de prendre les mesures législatives, exécutives et administratives appropriées pour aligner leurs lois et règlements nationaux sur les objectifs de la présente Charte, et pour adhérer à ses valeurs et principes³²⁴.

³²⁴ « Pour assurer et faciliter la mise en œuvre de la présente Charte, les États parties adoptent les mesures législatives, exécutives et administratives appropriées pour conformer leurs lois et règlements nationaux aux objectifs de la présente Charte et adhèrent à ses valeurs et principes », article 18 « Des mécanismes de suivi », alinéa 1.2.1, Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local.

Il incombe donc aux gouvernements d'incorporer les engagements, les principes et les valeurs de la Charte dans les politiques et stratégies nationales de décentralisation et de gouvernance locale. Cela nécessite une intégration cohérente de ces éléments dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques nationales visant à renforcer la décentralisation et la gouvernance au niveau local³²⁵. Il est essentiel que l'État ou les gouvernements déploient des efforts coordonnés pour faire de la décentralisation et du développement local des principes fondamentaux de la gouvernance et des politiques nationales de développement. Cela implique une coordination étroite entre les différentes entités gouvernementales et une vision partagée de l'importance de la décentralisation et du développement local dans la promotion d'une gouvernance efficace et d'un développement durable, afin de mettre en place des mesures et des politiques favorisant la décentralisation, renforçant les capacités des autorités locales et promouvant le développement économique et social au niveau local³²⁶.

Il est effectivement de la responsabilité des gouvernements de faire preuve de volonté politique en allouant aux autorités locales les ressources nécessaires pour concrétiser les objectifs de la Charte. Cela implique de fournir des ressources financières adéquates, des compétences et des capacités techniques, ainsi qu'un soutien institutionnel. En garantissant un financement adéquat et prévisible, les gouvernements peuvent permettre aux collectivités territoriales de remplir leurs responsabilités et de fournir des services publics de qualité à leurs populations. Cette allocation de ressources doit être réalisée de manière transparente, équitable et en tenant compte des besoins spécifiques des collectivités territoriales, afin de promouvoir un développement local inclusif et durable.

La Charte encourage la coopération décentralisée et souligne l'importance pour les gouvernements de prendre les mesures nécessaires pour faciliter cette coopération entre les

³²⁵ « Il revient aux gouvernements d'intégrer les engagements, les principes et valeurs de la Charte aux politiques et stratégies nationales de décentralisation et de gouvernance locale », article 18 « Des mécanismes de suivi », alinéa 1.2.2, Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local.

³²⁶ « Les gouvernements devront déployer des efforts coordonnés pour faire de la décentralisation et le développement local des principes fondamentaux de la gouvernance et des politiques nationales de développement », article 18 « Des mécanismes de suivi », alinéa 1.2.4, Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local.

collectivités territoriales. Les gouvernements devraient encourager les autorités locales à partager leurs expériences, leurs bonnes pratiques et leurs connaissances dans les domaines de la décentralisation, du développement local et de la gouvernance locale. Cela peut se faire par le biais d'échanges d'expériences, de programmes de jumelage, de partenariats et de collaborations entre les collectivités territoriales, tant au niveau national qu'international.

En outre, les gouvernements doivent également veiller à ce que les principes et les modalités d'application de la Charte soient largement diffusés et compris. Cela peut inclure la sensibilisation du public, la formation des acteurs locaux, la publication d'informations et de guides pratiques, ainsi que la mise en place de mécanismes de suivi et de rapport pour évaluer la mise en œuvre de la Charte. En favorisant une large diffusion des principes et des modalités de la Charte, les gouvernements contribuent à renforcer la transparence, la participation et la responsabilité dans la décentralisation et la gouvernance locale.

La responsabilité et la reddition de comptes des autorités locales sont des éléments essentiels dans l'application de la Charte. Les autorités locales sont encouragées à participer aux associations gouvernementales, ainsi qu'à collaborer avec la société civile et le secteur privé pour réaliser les objectifs de la Charte. Ils sont également invités à mener des actions de plaidoyer auprès des gouvernements centraux afin d'assurer la mise en œuvre des objectifs et des principes de la Charte.

En ce qui concerne le suivi et l'évaluation de l'application de la Charte, les autorités locales doivent établir des rapports périodiques sur l'état de mise en œuvre des dispositions de la Charte. Cela permet de suivre les progrès réalisés, d'identifier les défis et les lacunes, et d'ajuster les mesures nécessaires pour garantir une mise en œuvre efficace de la Charte. Ainsi, les autorités locales ont un rôle actif à jouer dans la promotion et la réalisation des objectifs de la Charte, en collaboration avec les gouvernements centraux, la société civile et le secteur privé, et en créant des conditions favorables à la diffusion et à la mise en œuvre de la Charte.

L'importance du cadre continental dans l'application de la Charte

Le suivi de l'application de la Charte se déroule à deux niveaux, notamment au niveau régional par le biais des Communautés économiques régionales (CER)³²⁷. Les CER jouent un rôle essentiel en encourageant les États membres à ratifier la Charte, à y adhérer, à la mettre en œuvre et à en assurer le suivi. Elles veillent à ce que les objectifs de la Charte soient pris en compte dans l'élaboration et l'adoption de leurs instruments politiques et juridiques régionaux.

Dans cet esprit, les CER soutiennent et facilitent la création d'une plateforme consultative régionale ou d'un forum approprié permettant aux gouvernements locaux de s'exprimer d'une seule voix et de mener des actions collectives. Cela favorise la coordination et la collaboration entre les autorités locales des différentes régions, renforçant ainsi leur capacité à influencer les politiques et les décisions régionales en conformité avec les principes et les objectifs de la Charte.

En engageant les CER dans le suivi de l'application de la Charte, il est possible de renforcer la cohérence et la convergence des actions entreprises par les gouvernements locaux à travers les différentes régions, favorisant ainsi une mise en œuvre plus efficace et cohérente de la Charte sur l'ensemble du continent africain.

Au niveau continental, la Commission de l'Union Africaine, en tant que secrétariat de l'organisation africaine, joue un rôle clé dans la mise en œuvre de la Charte. Sa responsabilité est d'assurer et de faciliter la mise en œuvre de la Charte en élaborant des directives pour son application effective. La Commission travaille à créer les conditions favorables à l'émergence d'une bonne gouvernance locale, du développement local et de la prestation de services publics de qualité au niveau local sur le continent.

³²⁷ L'intégration continentale de l'Union Africaine repose sur les Communautés Economiques Régionales qui constituent l'architecture de l'intégration continentale. Elles sont au nombre de cinq, à savoir la Communauté Economique Des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC), l'Union Monétaire Africaine (UMA), la Southern African Development Community (SADC) et la Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA).

Dans ce cadre, la Commission se concentre sur l'harmonisation des politiques et des législations des États parties, favorisant ainsi la cohérence et la convergence des actions menées par les autorités locales à travers le continent. Elle soutient et facilite également la création d'une plateforme consultative continentale ou d'un forum approprié permettant aux autorités locales de mener des actions communes et de renforcer leur voix collective. En outre, la Commission joue un rôle crucial dans la mobilisation des ressources nécessaires pour aider les États parties à renforcer leurs capacités de mise en application de la Charte. Cela implique la recherche et la mobilisation de ressources financières, techniques et humaines afin de soutenir les efforts des autorités locales dans la réalisation des objectifs et des principes de la Charte.

Dans ce contexte, la Commission effectue régulièrement une évaluation de la mise en œuvre de la Charte et formule des recommandations aux organes décisionnels de l'Union Africaine. Les États parties ont l'obligation de soumettre un rapport à la Commission tous les trois ans à partir de la date d'entrée en vigueur de la Charte. Ce rapport présente les mesures législatives et autres prises par les États parties pour assurer la mise en œuvre des principes et engagements de la Charte. Une fois reçu, la Commission prépare un rapport de synthèse sur la mise en œuvre de la Charte, qui est ensuite soumis à la Conférence des Chefs d'État, par l'intermédiaire du Conseil Exécutif, en vue d'un examen.

Cette évaluation périodique et les rapports des États parties permettent à la Commission de suivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Charte et d'identifier les domaines où des actions supplémentaires sont nécessaires. Les recommandations formulées par la Commission lors de l'examen de ces rapports sont présentées aux organes délibérants de l'Union Africaine, offrant ainsi une base pour des décisions et des orientations politiques visant à renforcer l'application de la Charte dans les États membres de l'Union Africaine.

La ratification de la Charte

Une Charte est un document solennel qui est généralement adopté par traité et ratifié par les États signataires. Son adoption met en évidence l'importance politique et morale des engagements pris par les États. Cependant, contrairement à un traité international classique, une Charte ne possède pas de caractéristiques juridiques spécifiques et sa force contraignante

peut être limitée si aucune instance internationale n'est désignée pour surveiller son application et prendre des mesures en cas de violation³²⁸.

La portée et les perspectives d'une Charte dépendent donc largement de la volonté des États signataires de la mettre en œuvre de manière effective et de respecter les principes et engagements énoncés. Dans le cas de la Charte en question, son application et son suivi sont facilités par la Commission de l'Union Africaine, qui joue un rôle clé dans l'évaluation périodique, la formulation de recommandations et l'assistance aux États parties. Ainsi, bien que la Charte puisse représenter une étape importante dans la promotion de la décentralisation, du développement local et de la gouvernance locale, son efficacité dépendra de la volonté politique des États membres de respecter et de mettre en œuvre les principes et engagements énoncés dans la Charte, ainsi que des mécanismes de suivi et de responsabilisation mis en place au niveau régional et continental.

Pour que la Charte africaine des valeurs de la décentralisation entre en vigueur et soit pleinement contraignante, elle doit être ratifiée par un nombre suffisant d'États. La ratification est en effet l'acte par lequel un État donne son approbation formelle et s'engage à respecter les dispositions d'un traité international ou d'un texte de portée constitutionnelle adopté à l'échelle supranationale³²⁹. Une fois que la Charte a été signée par un nombre requis d'États, ces États doivent suivre leur procédure interne respective de ratification. Cela peut impliquer l'approbation par le Parlement national, la consultation de l'exécutif ou d'autres organes compétents, conformément à la constitution de chaque État.

La ratification démontre l'engagement des États à respecter et à mettre en œuvre les principes et engagements énoncés dans la Charte, renforçant ainsi son importance et son impact au niveau continental. Cependant l'application effective de la Charte dépendra de la volonté et de l'engagement des États parties à respecter et à mettre en œuvre ses dispositions. Comme pour tout instrument juridique international, la mise en conformité des droits internes avec le texte de la Charte est essentielle pour assurer sa pleine application et la nature non contraignante de la Charte peut en effet laisser une certaine marge de manœuvre aux États quant à l'étendue de leur application. Cela signifie que les États peuvent choisir de mettre en

³²⁸ NAY, Olivier. *Lexique de science politique*. Paris : Dalloz, 2008, pp. 56-57.

³²⁹ *Ibid*, p. 46.

œuvre tout ou partie des dispositions de la Charte, en fonction de leur contexte national et de leurs priorités. Également, pour que la Charte puisse entrer en vigueur, il est nécessaire que le nombre d'États signataires indiqués dans le traité est effectivement procédé à la signature mais également à sa ratification par une loi interne. Comme stipulé en article 24, la Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local nécessite la ratification d'au moins quinze États signataires³³⁰. Ce n'est actuellement pas le cas³³¹, néanmoins elle acquiert une certaine valeur au Mali qui l'a déjà signé et ratifié, ce liant ainsi suffisamment pour nous permettre d'estimer que les principes de la Charte devraient déjà s'appliquer à l'interne du pays.

Quant aux autorités de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de la Charte, leur rôle est effectivement consultatif. Elles peuvent faire des observations et des recommandations aux États parties, mais elles n'ont pas le pouvoir contraignant de les contraindre à exécuter ces recommandations. Cependant, ces autorités jouent un rôle important en identifiant les avancées et les lacunes dans la mise en œuvre de la Charte, en facilitant le partage d'expériences et de bonnes pratiques entre les États et en sensibilisant à l'importance de la décentralisation et de la gouvernance locale. Il est donc essentiel que les États parties manifestent une volonté politique réelle et qu'ils s'engagent activement à mettre en œuvre les principes et engagements de la Charte. Cela peut nécessiter des efforts supplémentaires pour renforcer les capacités nationales, établir des mécanismes de suivi et de responsabilisation, et promouvoir une culture de la décentralisation et de la gouvernance locale au sein des États.

Cependant, la ratification d'un traité met fin à la procédure de conclusion et marque l'engagement de l'État à respecter les dispositions du traité³³². Dans ce contexte, il est important d'observer attentivement l'évolution des ratifications de la Charte afin d'évaluer l'engagement et la volonté des États de promouvoir des collectivités territoriales pleinement

³³⁰ « La présente Charte entre en vigueur trente jours après réception par le Président de la Commission de l'Union africaine de quinze instruments de ratification », article 24 « De l'entrée en vigueur », Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local.

³³¹ A ce jour, la Charte a été ratifiée par huit pays : le Bénin, le Burkina Faso, le Burundi, le Cameroun, Madagascar, le Mali, la Namibie et les Seychelles.

³³² GAUTIER-AUDEBERT, Agnès. *Leçons de droit des relations internationales*. Paris : Ellipses, 2011, p. 213.

autonomes. Les ratifications successives fournissent des indications sur l'importance accordée à la décentralisation et à la gouvernance locale dans chaque pays. Cependant, il convient de souligner que la ratification est seulement une première étape. La mise en œuvre effective de la Charte nécessitera des efforts continus, tels que l'adaptation des législations nationales, la mise en place de mécanismes de suivi et de responsabilisation, ainsi que le renforcement des capacités des gouvernements locaux. La volonté politique et l'engagement soutenu des États seront essentiels pour traduire les principes et les engagements de la Charte en actions concrètes sur le terrain. Par conséquent, l'observation de l'évolution des ratifications de la Charte offre une perspective pour évaluer la volonté des États de développer des collectivités territoriales autonomes, mais il est également important de suivre les mesures prises par les États pour mettre en œuvre effectivement la Charte et favoriser la décentralisation et la gouvernance locale.

Paragraphe 2 – Les principes de la « Charte africaine des valeurs et principes de la décentralisation »

La décentralisation territoriale en Afrique devrait être gouvernée par des principes énoncés par la Charte des valeurs de la décentralisation, notamment celui de subsidiarité, mais aussi la démocratie locale et participative. Ces règles expliquent les conditions d'organisation et de déploiement de l'autonomie locale. Ces principes sont aussi relatifs aux ressources, les collectivités territoriales pour être autonomes doivent disposer de ressources suffisantes.

L'énoncé du principe de subsidiarité dans la Charte

Parmi les nombreux principes de droit qui semblent guider la vision continentale de la décentralisation, celui de subsidiarité revêt une importance particulière et essentielle dans tout processus de décentralisation. La subsidiarité est un principe qui vise à répartir et coordonner les compétences entre différents niveaux territoriaux³³³. Selon le rapport Guichard, ce principe consiste à rechercher en permanence le niveau le plus approprié pour exercer les compétences, en faisant appel au niveau supérieur uniquement lorsque les niveaux inférieurs ne peuvent pas exercer ces compétences de manière efficace. Lorsque le principe de subsidiarité est mis en œuvre de manière effective, il favorise la complémentarité de l'action publique, en confiant à chaque acteur les responsabilités qu'il est le mieux à même d'exercer avec efficacité.

La Charte africaine des valeurs et principes de la décentralisation dispose à l'article 6³³⁴ que les compétences doivent être confiées à l'autorité publique qui est la mieux placée pour les exercer, dans le but de fournir les meilleurs services publics locaux. Les gouvernements centraux doivent créer les conditions propices à la coopération et à la coordination entre le niveau national et tous les niveaux de gouvernement infranationaux, et habiliter les

³³³ NAY, Olivier. Lexique de science politique. Paris : Dalloz, 2008, p. 520.

³³⁴ « *Le gouvernement central crée les conditions propices à la prise de décisions, à l'élaboration, à l'adoption et à la mise en œuvre des programmes et des politiques aux niveaux inférieurs du gouvernement où les gouvernements locaux ou les autorités locales offrent une meilleure garantie de pertinence et d'efficacité.* », article 6 « De la subsidiarité », alinéa 1, Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local.

gouvernements ou autorités locales à exercer leurs fonctions et responsabilités³³⁵. Afin de renforcer ce principe de subsidiarité, les autorités locales doivent collaborer avec les gouvernements centraux et d'autres acteurs locaux pour améliorer l'efficacité et l'efficacités de l'action publique dans la prestation de services publics³³⁶, en permettant une répartition efficace des compétences entre les différents niveaux de gouvernement et en favorisant la coopération pour une meilleure prestation de services publics.

La démocratie locale et participative dans la Charte

La démocratie locale est un principe fondamental qui stipule que les autorités des pouvoirs locaux devraient être élues. Il s'agit d'un aspect essentiel de la libre administration, tel que clairement affirmé par la Charte africaine des valeurs et principes de la décentralisation. La démocratie locale exige des élections permettant de choisir les conseils et les exécutifs locaux³³⁷. Ces élections doivent être régulières, transparentes et libres, et non simplement symboliques³³⁸. Lorsque ces conditions sont remplies, la représentation qui en découle est à la fois légitime et authentique³³⁹.

³³⁵ « Les gouvernements centraux créent les conditions propices pour la coopération et la coordination entre le niveau national et tous les niveaux sous-nationaux de gouvernement et habilite les gouvernements locaux ou les autorités locales à exercer leurs fonctions et responsabilités. », article 6 « De la subsidiarité », alinéa 2, Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local.

³³⁶ « Les gouvernements ou autorités locales coopèrent avec les gouvernements centraux et d'autres acteurs locaux pour une efficacité et une efficacité accrue dans l'action publique pour la fourniture de services publics. », article 6 « De la subsidiarité », alinéa 3, Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local.

³³⁷ « L'élection des responsables publics locaux est inscrite dans le cadre juridique des États parties, avec une définition claire des modalités et de la périodicité de ladite élection. », article 13 « De la représentation », alinéa 1, Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local.

³³⁸ « Les gouvernements centraux adoptent des lois électorales qui encouragent des élections régulières, démocratiques, libres, justes et transparentes au niveau des gouvernements locaux. », article 13 « De la représentation », alinéa 2, Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local.

³³⁹ « Les responsables publics locaux représentent valablement les intérêts des communautés locales et consultent leurs populations de manière permanente et régulière à travers des mécanismes et des calendriers clairement

Étant donné que la question des élections crédibles pose souvent problème en Afrique, la Charte souligne l'importance du respect de certaines règles par les États parties à la Charte. Ces règles visent à transformer les élections souvent contestées en processus crédibles. Cela garantit une représentation légitime et authentique, et favorise la participation des pouvoirs locaux aux processus politiques nationaux. La représentation implique également la création d'institutions chargées de défendre les intérêts des collectivités territoriales, afin de permettre une participation plus efficace des pouvoirs locaux aux débats politiques nationaux.

La démocratie participative se caractérise par une participation pleine et entière des populations au processus de décentralisation. Pour garantir cette participation, les gouvernements centraux mettent en place des mesures novatrices et des mécanismes appropriés. Cela comprend des mesures spécifiques pour assurer la représentation des femmes et des groupes marginalisés lors des élections des gouvernements locaux, conformément à la législation nationale³⁴⁰.

Selon la Charte africaine des valeurs et principes de la décentralisation, la représentation implique la participation de tous les acteurs, y compris ceux qui ont souvent été marginalisés. La Charte met également l'accent sur l'importance de la présence et de la participation des femmes aux processus de décentralisation en cours en Afrique. Ainsi, les institutions locales et les gouvernements doivent mettre en place des moyens modernes pour faciliter la participation effective de tous les acteurs impliqués dans la décentralisation.

Dans cette optique, les gouvernements centraux adoptent des lois et mettent en place des mécanismes administratifs et financiers. Ils utilisent également les technologies de l'information pour encourager les résidents locaux et les communautés locales à exprimer leurs opinions auprès de leurs représentants élus locaux, à faire connaître leurs préoccupations et à demander des mesures correctives. Dans le cadre de la modernisation du

définis. », article 13 « De la représentation », alinéa 4, Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local.

³⁴⁰ « *Les gouvernements centraux mettent en place des mesures novatrices et des mécanismes appropriés en vue d'assurer la pleine participation de tous les citoyens concernés, y compris des mesures spécifiques pour la représentation des femmes et des groupes marginalisés aux élections des gouvernements locaux, dans le cadre de la législation nationale.* », article 13 « De la représentation », alinéa 3, Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local.

fonctionnement de l'État, il est donc essentiel que les gouvernements et les pouvoirs locaux mettent à disposition des populations les moyens nécessaires pour leur permettre de participer pleinement au processus de décentralisation, notamment en utilisant les nouvelles technologies de l'information.

Selon l'article 12 de la Charte, il est précisé que les autorités locales doivent prendre des mesures pour garantir la pleine participation des communautés, de la société civile et d'autres acteurs à la gouvernance locale et au développement local³⁴¹. Afin de concrétiser cette participation au niveau national, il est recommandé, selon le texte, que soit promulguée une loi nationale qui habilite et encourage les autorités locales à adopter des formes appropriées de participation populaire, d'engagement civique et d'autres formes d'expression³⁴².

Face aux mutations constantes de l'environnement politique et institutionnel, en particulier celui des pouvoirs locaux, les autorités locales encouragent le développement de nouveaux espaces permettant une expression publique, pacifique et démocratique³⁴³. Cela vise à permettre aux pouvoirs locaux de s'adapter aux changements observés, qui nécessitent une adaptation des mécanismes actuels de participation à la vie politique locale.

Les conditions de l'autonomie selon la Charte

Les collectivités territoriales ont le droit de disposer librement des ressources dont elles bénéficient, conformément aux dispositions légales. Il est essentiel que ces ressources soient adéquates pour leur permettre d'accomplir leurs missions et tâches légales. Aucune restriction ne peut être imposée par la loi sur les ressources fiscales, comprenant les transferts

³⁴¹ « *Les gouvernements locaux ou autorités locales prennent les mesures pour garantir la pleine participation des communautés, de la société civile et d'autres acteurs à la gouvernance locale et au développement local.* », article 12 « De la participation », alinéa 5, Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local.

³⁴² « *Une loi nationale soit promulguée pour habiliter et encourager les gouvernements locaux ou les autorités locales à adopter des formes appropriées de participation populaire et d'engagement civique, ainsi que d'autres formes d'expression.* », article 12 « De la participation », alinéa 7, Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local.

³⁴³ « *Les gouvernements locaux ou les autorités locales encouragent le développement de nouveaux espaces d'expression publique, pacifique et démocratique.* », article 12 « De la participation », alinéa 4, Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local.

de l'État tels que la dotation globale de fonctionnement, ou les ressources propres obtenues par le biais de l'imposition autorisée par le Parlement, au point de compromettre la liberté de gestion administrative. La libre administration implique un niveau de ressources suffisant³⁴⁴.

Pour garantir cette autonomie, conformément à la Charte, les gouvernements centraux adoptent des lois, prennent des mesures et établissent des mécanismes pertinents pour donner aux autorités locales la possibilité de mobiliser et d'utiliser les ressources au niveau local en faveur du développement économique local³⁴⁵. Les gouvernements centraux élaborent des lois et créent des mécanismes de contrôle et d'évaluation pour s'assurer que les pourcentages des recettes collectées au niveau national et local sont effectivement transférés aux autorités locales³⁴⁶.

En ce qui concerne l'autonomie financière, la Charte précise que les gouvernements centraux adoptent une législation visant à confier aux autorités locales la pleine responsabilité de la gestion des ressources financières au niveau local³⁴⁷. Le gouvernement central assure, par un soutien et une surveillance appropriée, que les ressources financières allouées sont gérées de manière efficace et efficiente, sans porter atteinte au principe de l'autonomie financière locale³⁴⁸. Les gouvernements centraux ont la responsabilité de déterminer les ressources

³⁴⁴ JAN, Pascal. Institutions administratives. Paris : Lexis/Nexis, 2e édition, 2005, p. 56.

³⁴⁵ « Les gouvernements centraux adoptent des textes de loi, prennent des mesures et établissent des mécanismes pertinents pour donner aux gouvernements locaux l'autorité de mobiliser et libérer les ressources au niveau local pour le développement économique local. », article 7 « De la mobilisation des ressources et du développement économique local », alinéa 1, Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local.

³⁴⁶ « Les gouvernements centraux adoptent des textes de loi et créent des mécanismes de contrôle et d'évaluation nécessaires pour s'assurer que les pourcentages des recettes collectées aux niveaux national et local sont effectivement transférés aux gouvernements locaux ou aux autorités locales. », article 7 « De la mobilisation des ressources et du développement économique local », alinéa 2, Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local.

³⁴⁷ « Les gouvernements centraux adoptent un texte de loi visant à confier aux gouvernements locaux l'entière responsabilité de la gestion des ressources financières au niveau local », article 16 « De l'efficacité », alinéa 5.1, Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local.

³⁴⁸ « Le gouvernement central s'assure, par un appui et une surveillance appropriée, que les ressources financières allouées sont gérées de manière efficace et efficiente sans porter atteinte au principe de l'autonomie financière

disponibles au niveau local, y compris les transferts financiers conditionnels et inconditionnels³⁴⁹. La législation établit les conditions pour que les autorités locales puissent accéder aux prêts, aux marchés financiers et à l'aide au développement³⁵⁰. Il est attendu qu'une législation nationale soit mise en place afin de garantir la viabilité financière des gouvernements locaux.³⁵¹

Dans le but d'assurer l'efficacité, les autorités locales sont tenues, selon les dispositions de la Charte, de mettre en place des mécanismes et des procédures permettant une utilisation efficiente et optimale des ressources financières dans la prestation de services de qualité. Afin de garantir la fiabilité et la traçabilité de l'utilisation des ressources financières, la Charte recommande que les gouvernements locaux mettent en place des systèmes de comptabilité, de vérification et de gestion. Ces systèmes visent à assurer une gestion transparente, efficace et efficiente des ressources financières, en respectant rigoureusement la législation ainsi que les normes financières et comptables nationales³⁵². Cependant, la Charte ne traite pas spécifiquement de la question des ressources humaines au sein des collectivités territoriales. En d'autres termes, la problématique de la fonction publique territoriale n'est pas abordée en tant qu'élément distinct. Néanmoins, la Charte souligne l'importance de mettre en place une

locale. », article 16 « De l'efficacité », alinéa 5.2, Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local.

³⁴⁹ « *Les gouvernements centraux définissent les ressources locales ainsi que les transferts financiers conditionnels et inconditionnels.* », article 16 « De l'efficacité », alinéa 5.4, Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local.

³⁵⁰ « *Les conditions d'accès des gouvernements locaux aux prêts, aux marchés financiers et à l'aide au développement sont définies par la loi.* », article 16 « De l'efficacité », alinéa 5.6, Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local.

³⁵¹ « *Une législation nationale est adoptée pour assurer la viabilité financière des gouvernements locaux.* », article 16 « De l'efficacité », alinéa 5.3, Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local.

³⁵² « *Les gouvernements locaux ou les autorités locales, collectent, gèrent et administrent conformément à la loi, et de manière responsable et transparente les ressources locales en consultation avec le gouvernement central, la société civile et le secteur privé, à travers des mécanismes législatifs, institutionnels et participatifs clairement définis et réglementés.* », article 7 « De la mobilisation des ressources et du développement économique local », alinéa 4, Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local.

politique de gestion et de formation des ressources humaines au niveau des autorités locales³⁵³. Elle encourage notamment la création d'institutions dédiées à cet effet³⁵⁴.

³⁵³ « *Les gouvernements locaux ou les autorités locales et les associations des gouvernements locaux prennent des initiatives globales et continues pour le renforcement des capacités en vue d'améliorer la performance des élus représentants locaux et des autorités locales élus dans l'exercice de leurs fonctions et missions.* », article 16 « De l'efficacité », alinéa 3.1, Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local.

³⁵⁴ « *Les gouvernements centraux mettent en place des institutions de service public, créent des programmes spéciaux et élaborent des programmes scolaires spéciaux pour la gouvernance locale et l'administration publique locale.* », article 16 « De l'efficacité », alinéa 3.2, Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local.

Conclusion du chapitre 1

Les deux grilles d'analyse issues de la « Charte européenne de l'autonomie locale » du Conseil de l'Europe et la « Charte africaine des principes et valeurs de la décentralisation » de l'Union africaine, à savoir le principe de subsidiarité et le principe de l'autonomie locale effective, sont complémentaires et interdépendantes. Elles abordent deux aspects essentiels de la décentralisation et de la gouvernance locale.

Le principe de subsidiarité met l'accent sur le fait que les compétences doivent être exercées au niveau le plus bas possible, c'est-à-dire au niveau le plus proche des citoyens et des réalités locales. Il s'agit d'une approche qui vise à garantir que les décisions soient prises par les autorités locales lorsque cela est approprié et efficace. Ce principe reconnaît l'importance de la prise de décision décentralisée pour répondre aux besoins spécifiques et aux particularités locales.

D'un autre côté, le principe de l'autonomie locale effective met l'accent sur la capacité des collectivités territoriales à exercer leurs compétences de manière indépendante et responsable. Il s'agit d'assurer que les autorités locales disposent des moyens nécessaires pour mettre en œuvre leurs compétences de manière efficace. Cela inclut la mise en place d'organes locaux élus, la dotation de ressources humaines et financières adéquates, ainsi que la garantie d'une autonomie de décision dans le respect des lois et des principes démocratiques.

Ainsi, nous pouvons voir que ces deux aspects sont complémentaires et interconnectés. Le principe de subsidiarité fournit le fondement théorique pour déterminer le niveau approprié de prise de décision, en favorisant la décentralisation au niveau local. En parallèle, le principe de l'autonomie locale effective se concentre sur la mise en œuvre pratique de cette décentralisation, en assurant que les collectivités territoriales disposent des capacités nécessaires pour exercer leurs compétences de manière autonome et efficace.

Chapitre 2 – L'étendue des compétences des collectivités maliennes au regard du principe de subsidiarité

Dans un premier temps, nous examinerons en détail le processus de transfert des compétences lui-même, en étudiant ses différentes phases et en identifiant les raisons des résistances et des décalages qui ont émergé progressivement. Nous nous pencherons sur les contraintes liées aux ressources limitées, qui ont rendu difficile la réalisation du processus de transfert, notamment l'absence d'articulation entre les programmes sectoriels et la décentralisation, les chevauchements de compétences et les limites auxquelles sont confrontées les collectivités (section 1).

Ensuite, nous analyserons dans quelle mesure le principe de subsidiarité est réellement mis en œuvre à travers ce dispositif. Nous examinerons les difficultés rencontrées par le dispositif d'appui-conseil aux collectivités territoriales ainsi que les conditions d'exercice du contrôle de légalité par l'État. Nous constaterons que ces aspects limitent l'expression complète, voire annulent, de la notion d'aide et de complémentarité inhérente au principe de subsidiarité (section 2).

Section 1 – Le processus de transfert de compétences

Les transferts de compétences est fondé, non seulement sur le principe de subsidiarité, mais également celui de concomitance. Le principe de concomitance stipule que les compétences transférées doivent être accompagnées des ressources nécessaires à leur exercice, qui étaient précédemment utilisées par l'État central.

L'idée derrière ce principe est d'assurer que les entités bénéficiaires des transferts de compétences disposent des moyens adéquats pour exercer ces compétences de manière effective et efficiente. Cela peut inclure des ressources budgétaires, des infrastructures, des équipements, du personnel qualifié, des mécanismes de financement et des capacités administratives. Au Mali, le choix a été fait de mettre en place un processus de transfert progressif qui, s'il permet de renforcer progressivement les capacités des collectivités locales et à leur donner les moyens nécessaires pour remplir leurs responsabilités de manière autonome et durable, s'est avéré dans la pratique nécessité beaucoup de temps pour sa mise en œuvre effective (paragraphe 1).

Les collectivités maliennes ont d'ailleurs été confrontées à de nombreux obstacles pour obtenir et exécuter ces compétences transférées. Des processus de prise de décision complexes, des contraintes légales et réglementaires, ainsi que des disparités entre les différentes collectivités territoriales en termes de ressources financières, de capacités administratives et de compétences techniques ont entravé l'effectivité du principe de subsidiarité. De plus, l'existence de chevauchements de compétences entre différentes collectivités territoriales ou entre l'administration centrale et les collectivités ont constitué un défi majeur pour l'effectivité de la décentralisation (paragraphe 2).

Paragraphe 1 – La complexité du transfert de compétences dans un contexte de ressources restreintes

Le transfert de compétences dans le cadre du processus de décentralisation constitue l'un des grands enjeux de l'application du principe de subsidiarité au Mali.

Entre la nécessité de transférer davantage de compétences aux collectivités territoriales afin de renforcer leur rôle dans la gouvernance locale et de répondre aux attentes des citoyens en matière de services de proximité, et la réalité des ressources financières, humaines et matérielles des collectivités dans un Etat parmi les plus pauvres du continent africain, la mise en œuvre s'avère particulièrement complexe et appelle à une réflexion constante et approfondie sur les équilibres entre le niveau central et les collectivités territoriales, ainsi que sur les mécanismes de coordination et de collaboration entre ces différents niveaux de gouvernance.

Cette réalité est à l'origine de la décision du législateur malien à poursuivre ou à faire une pause dans le transfert des compétences, comme cela a été le cas tout au long des vingt années qu'a connu le processus de décentralisation.

Les différentes périodes du transfert de compétences

Le législateur malien reconnaît l'importance d'accompagner les transferts de compétences aux collectivités territoriales par les ressources et les moyens nécessaires à leur exercice, que ce soit à travers l'article 2 du décret n°2019-0258/P-RM du 27 mars 2019, relatif au principe de subsidiarité, ou encore la mention dans chaque décret relatif au transfert, de la mise à disposition aux différents niveaux de collectivités des ressources matérielles et financières requises pour assumer la compétence³⁵⁵. Cette approche est conforme au principe de

³⁵⁵ Chaque décret de transfert comporte un dernier chapitre, intitulé « dispositions générales », qui comporte un article présentant la formule suivante : « *L'Etat met annuellement à la disposition des Communes, des Cercles, des Régions et du District de Bamako les ressources nécessaires pour la mise en œuvre des compétences transférées.* » Dans le cas de compétences disposant de ressources matérielles clairement identifiées, le transfert de ces ressources peuvent faire l'objet d'une mention spécifique, comme par exemple dans le décret N°2012-082/P-RM du 8 février 2012 fixant les détail des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière de développement social, de protection sociale et d'économie solidaire : « *Les infrastructures et les*

concomitance, qui stipule que les compétences transférées doivent être soutenues par les moyens et les ressources correspondants, qui étaient auparavant sous la responsabilité de l'État central.

L'objectif de cette disposition législative est d'assurer que les collectivités territoriales disposent des ressources financières, matérielles et humaines nécessaires pour exercer effectivement les compétences qui leur ont été transférées. Cela permet de garantir la continuité des services publics, d'assurer une prestation de qualité et de renforcer l'autonomie des collectivités dans l'exercice de leurs responsabilités. Les ressources et les moyens transférés peuvent inclure des aspects tels que les ressources financières provenant de transferts budgétaires, les équipements et les infrastructures nécessaires à l'exercice des compétences, le personnel qualifié et formé, ainsi que le soutien technique et administratif.

Cette approche de concomitance vise à éviter que les collectivités territoriales se retrouvent dans une situation où elles sont chargées de responsabilités sans disposer des moyens nécessaires pour les assumer. En garantissant le transfert simultané des ressources, l'État malien reconnaît la nécessité d'une mise en œuvre effective de la décentralisation, dans laquelle les collectivités ont les moyens réels d'accomplir leurs missions et de répondre aux besoins des citoyens.

La mise en place de cette concomitance nécessite une planification rigoureuse et une coordination entre l'État central et les collectivités territoriales – un aspect particulièrement complexe dans le contexte du Mali, sur lequel nous reviendrons plus tard. Il est également essentiel de garantir une gestion transparente et efficace des ressources transférées, afin de promouvoir une utilisation optimale et responsable de ces moyens – autre aspect également délicat pour un pays comme le Mali désigné par ses partenaires internationaux comme étant « pauvre et très endetté³⁵⁶ ».

matériels des anciens Centres de Développement Communautaire (CDC) et les centres sociaux appartenant à l'État sont dévolus aux communes des régions et du District de Bamako par décision du Gouverneur de région ou du District de Bamako. »

³⁵⁶ Désignation issue de la liste du Comité d'Aide au Développement (CAD), de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques, des bénéficiaires de l'Aide Publique au Développement sur la période étudiée 2014-2019.

Au Mali, le processus de décentralisation a été conçu avec une approche progressive dans le transfert de compétences aux collectivités locales. Cela signifie que les compétences ne sont effectivement transférées aux collectivités que lorsque celles-ci démontrent leur capacité à les assumer, et lorsque les ressources de l'État central le permettent³⁵⁷. Ce choix stratégique vise à assurer que les collectivités locales sont prêtes à exercer efficacement les compétences qui leur sont dévolues, afin d'éviter des problèmes de capacité et de garantir la continuité des services publics. Il s'agit d'une approche prudente qui vise à prévenir les risques liés à un transfert brusque et massif de responsabilités.

Ainsi, la mise en œuvre d'une politique de décentralisation et de transfert progressif des pouvoirs et des responsabilités entre l'État et les collectivités territoriales nécessite la prise en compte de divers obstacles et contraintes. Ces obstacles peuvent inclure des problèmes liés aux décrets d'application, à l'avancement de la déconcentration administrative et à la disponibilité des ressources nécessaires pour soutenir pleinement les collectivités territoriales :

- Lenteur du processus de transfert : comme nous l'avons vu précédemment, au Mali les décrets d'application qui précisent les modalités concrètes de mise en œuvre du transfert des compétences édictées dans le code des collectivités territoriales a été réalisé en deux temps. Suite à une première « vague » de deux décrets relatifs à la compétence « santé » et la compétence « hydraulique », il faudra attendre les années 2012 à 2016 pour que les dix-sept autres décrets recensés soient publiés. Cette période relativement étendue d'élaboration et d'adoption des décrets a retardé la mise en œuvre effective de la décentralisation et limité les capacités d'action des collectivités territoriales. L'association des municipalités du Mali et le Haut Conseil des collectivités territoriales ont joué un rôle important de plaidoyer en attirant constamment l'attention du gouvernement et de l'opinion publique sur la nécessité de poursuivre le

³⁵⁷ Cf. retranscription de M. Ousmane SY, ancien expert au Programme des Nations Unies pour le Développement, ancien Chef de la Mission de Décentralisation et de la Réforme Institutionnelle, ancien Ministre de l'Administration territoriale et des Collectivités territoriales, ancien Ministre de la Décentralisation et de la Ville et de M. Boubacar BAH, ancien Maire de la Commune V de Bamako, ancien Président de l'association des municipalités du Mali et ancien Ministre de l'Administration Territoriale de la Décentralisation, en annexe de la thèse.

transfert de compétences et de ressources de l'État vers les collectivités territoriales³⁵⁸. Ces actions témoignent de l'engagement des acteurs locaux et de leur détermination à participer activement au processus de décentralisation et à promouvoir le développement local ;

- Chevauchement des compétences : la déconcentration administrative, qui consiste à déléguer certaines compétences de l'État central à des structures administratives déconcentrées au niveau local, peut parfois créer des chevauchements ou des ambiguïtés dans la répartition des responsabilités entre l'État et les collectivités territoriales. Il est donc important d'harmoniser et de clarifier les relations entre ces différentes entités pour éviter tout conflit de compétences ou de pouvoir. Au Mali, et malgré la mise en place dès le début de formations réalisées par les CCC puis le CFCT, ou les partenaires techniques et financiers, les élus et agents demeurent fréquemment dans l'incertitude, si ce n'est dans l'ignorance de leurs compétences réelles, situation parfois également entretenue par les services techniques et l'autorité de tutelle³⁵⁹ ;
- La disponibilité des ressources : quelles soient financières, matérielles et humaines, leur insuffisance chronique dans un pays pauvre comme le Mali représente un obstacle majeur. Les collectivités territoriales ont besoin de ressources adéquates pour assurer la prestation des services de proximité, le développement des infrastructures, la

³⁵⁸ Cf. retranscription de M. Boubacar BAH, ancien Maire de la Commune V de Bamako, ancien Président de l'association des municipalités du Mali et ancien Ministre de l'Administration Territoriale de la Décentralisation, en annexe de la thèse.

³⁵⁹ Cf. retranscription de M. Ousmane SY, ancien expert au Programme des Nations Unies pour le Développement, ancien Chef de la Mission de Décentralisation et de la Réforme Institutionnelle, ancien Ministre de l'Administration territoriale et des Collectivités territoriales, ancien Ministre de la Décentralisation et de la Ville, de M. Boubacar BAH, ancien Maire de la Commune V de Bamako, ancien Président de l'association des municipalités du Mali et ancien Ministre de l'Administration Territoriale de la Décentralisation, de M. Adama SISSOUMA, Secrétaire Général du Ministre de l'Administration Territoriale de la Décentralisation, ancien Directeur Général de la Direction Générale des Collectivités Territoriales et de M. Diakalidia DEMBELE, ancien Expert de la Mission de Décentralisation et de la Réforme Institutionnelle, Coordinateur du Programme d'Appui à la Décentralisation et à la Régionalisation (PADR) de la coopération technique allemande (GIZ), en annexe de la thèse.

création d'emplois locaux, etc. Cependant, la limitation des ressources peut constituer un frein à la mise en œuvre effective des compétences dévolues aux collectivités.

Les résistances au transfert « automatique » de compétences

Tous ces obstacles contribuent à ralentir le processus de transfert des compétences aux collectivités territoriales et, dans certains cas, limiter son aboutissement concret. Il est donc essentiel de les identifier et de prendre des mesures pour les surmonter, en mettant en place des mécanismes de coordination, de planification et de suivi adéquats, tout en veillant à la disponibilité des ressources nécessaires.

Il est également important de souligner que le réalisme et la prudence doivent guider la mise en œuvre de la décentralisation. Dans un contexte de ressources restreintes, il est préférable de procéder par étapes progressives, en évaluant régulièrement les progrès réalisés et en ajustant les politiques et les dispositifs en fonction des besoins et des contraintes rencontrés. Cela permet d'assurer une décentralisation effective et durable, en évitant les déclarations d'intention vides de sens³⁶⁰.

Comme évoqué précédemment, la première vague de transferts de compétences au Mali s'est déroulée dès l'installation des organes des collectivités territoriales, par le biais de la passation des pouvoirs entre les représentants de l'État et les élus locaux. Ces premiers transferts concernent principalement les compétences d'administration générale, qui sont essentielles pour assurer le fonctionnement quotidien des collectivités territoriales, ainsi que celles de la « santé » et de « l'hydraulique ». Il faudra attendre une décennie pour que d'autres

³⁶⁰ En ce sens, le choix du législateur malien d'opter pour une décentralisation « intégrale » au lieu d'une décentralisation « progressive » interroge. Selon les observateurs des débats qui ont animé l'Assemblée National lors des lois cadres de la décentralisation, rencontrés pour cette thèse, ce choix relève plus d'une posture « politique » qui visait à répondre à la demande forte d'autodétermination de la société, au lendemain de la chute de la seconde République, que d'une compréhension « éclairée » de ce que représentait effectivement le processus de décentralisation et le principe de subsidiarité attendant – Cf. retranscription de M. Ousmane SY, ancien expert au Programme des Nations Unies pour le Développement, ancien Chef de la Mission de Décentralisation et de la Réforme Institutionnelle, ancien Ministre de l'Administration territoriale et des Collectivités territoriales, ancien Ministre de la Décentralisation et de la Ville et de M. Boubacar BAH, ancien Maire de la Commune V de Bamako, ancien Président de l'association des municipalités du Mali et ancien Ministre de l'Administration Territoriale de la Décentralisation, en annexe de la thèse.

compétences soient progressivement transférées aux collectivités afin de renforcer leur autonomie et leur capacité à agir dans différents domaines de développement local.

Comment expliquer cette « lenteur » dans le transfert si ce n'est en abordant la question de la méfiance des services centraux et de leurs représentants déconcentrés vis-à-vis des autorités locales fraîchement installées, ce phénomène a d'ailleurs été documenté dans diverses études³⁶¹ et rappelé lors des entretiens réalisés dans le cadre de cette étude³⁶².

Il est courant de rencontrer des résistances et des réticences lorsqu'il s'agit de transférer des compétences de l'administration centrale vers les collectivités territoriales. Cela peut être dû à divers facteurs tels que la peur de perdre le contrôle, la méfiance envers les capacités des collectivités locales, ou encore des intérêts politiques ou bureaucratiques. Dans le cas du Mali, dès les premières heures de la décentralisation le manque de ressources humaines compétentes au sein des collectivités, pour les recruter comme en assumer la charge, a été identifié comme un problème majeur, c'est ce qui a conduit à l'installation des CCC au départ et qui a justifié une certaine réticence au transfert par la suite. Sur le plan quantitatif, le manque de personnel qualifié peut entraver la capacité des collectivités territoriales à assurer efficacement la gestion des affaires administratives et financières. Le manque de secrétaires

³⁶¹ A ce titre, les rapports de revue sectorielle du Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales (MATCL) établit chaque année l'état d'avancement, entre autres, des transferts réalisés. Le dernier qui a pu être consulté dans le cadre de cette étude relève de l'année 2011, soit l'année précédant le début des troubles institutionnels qu'a connu le Mali depuis.

³⁶² Cf. retranscription de M. Ousmane SY, ancien expert au Programme des Nations Unies pour le Développement, ancien Chef de la Mission de Décentralisation et de la Réforme Institutionnelle, ancien Ministre de l'Administration territoriale et des Collectivités territoriales, ancien Ministre de la Décentralisation et de la Ville, de M. Boubacar BAH, ancien Maire de la Commune V de Bamako, ancien Président de l'association des municipalités du Mali et ancien Ministre de l'Administration Territoriale de la Décentralisation, de M. Adama SISSOUMA, Secrétaire Général du Ministre de l'Administration Territoriale de la Décentralisation, ancien Directeur Général de la Direction Générale des Collectivités Territoriales, de M. Mahamadou SYLLA, ingénieur génie civil, ancien contrôleur technique de l'ANICT, Expert au sein du Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (PACT) de la coopération financière allemande (KfW) et de M. Diakalidia DEMBELE, ancien Expert de la Mission de Décentralisation et de la Réforme Institutionnelle, Coordinateur du Programme d'Appui à la Décentralisation et à la Régionalisation (PADR) de la coopération technique allemande (GIZ), en annexe de la thèse.

généraux et de régisseurs, par exemple, peut limiter la mise en place d'une structure administrative solide au niveau local. L'instabilité du personnel, un problème réel auquel sont confrontées la grande majorité des collectivités maliennes, peut également compromettre la continuité des activités et la gestion des compétences transférées. Les raisons de cette instabilité sont multiples, allant des faibles rémunérations à l'absence d'un statut clair du personnel des collectivités territoriales³⁶³. De plus, les conflits avec les maires ou d'autres problèmes internes peuvent également conduire à des démissions fréquentes.

Le décalage entre transfert formel et transfert effectif des compétences

Dans une étude réalisée au début des années 2000, le Commissariat au développement institutionnel (CDI)³⁶⁴ mettait en évidence un manque significatif de transfert des ressources financières, matérielles et humaines de l'Etat vers les collectivités. Elle soulignait notamment l'absence de déconcentration du budget national et le manque de pouvoir décisionnel au niveau déconcentré en raison de l'absence d'une délégation de pouvoir effective.

Cette situation a contribué à créer un décalage entre les compétences légalement transférées aux collectivités territoriales et les compétences effectivement exercées par celles-ci et, après plus de 20 ans de décentralisation, l'État malien continue à détenir certaines ressources destinées à la mise en œuvre des compétences transférées³⁶⁵. Ce décalage peut être dû à plusieurs facteurs, tels que la faiblesse des ressources financières de l'État et les capacités techniques limitées des collectivités territoriales.

L'État malien, comme d'autres États, peut rencontrer des contraintes budgétaires qui limitent sa capacité à transférer intégralement les ressources financières nécessaires à la

³⁶³ Cf. retranscription de M. Harouna DIALLO, Enseignant-Chercheur chargé de cours en droit public à l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako et de M. Brahima FOMBA, ancien Directeur Général du Centre de Formation des Collectivités Territoriales, en annexe de la thèse.

³⁶⁴ Commissariat au Développement Institutionnel. *Mission d'expertise sur la réforme de l'Etat et la modernisation de la fonction publique*. Rapport de mission, Bamako, 25 avril 2002.

³⁶⁵ Cf. retranscription de M. Ousmane SY, ancien expert au Programme des Nations Unies pour le Développement, ancien Chef de la Mission de Décentralisation et de la Réforme Institutionnelle, ancien Ministre de l'Administration territoriale et des Collectivités territoriales, ancien Ministre de la Décentralisation et de la Ville, en annexe de la thèse.

mise en œuvre des compétences transférées. Cela peut entraîner une dépendance continue des collectivités territoriales à l'égard de l'État pour certaines ressources, compromettant ainsi l'autonomie et l'effectivité de la décentralisation.

Parallèlement, les capacités techniques des collectivités territoriales peuvent être limitées en termes de gestion financière, de planification, de suivi-évaluation et de fourniture de services publics. Ces capacités peuvent nécessiter un renforcement constant pour permettre aux collectivités territoriales d'exercer pleinement les compétences qui leur ont été transférées.

Ces difficultés ont eu des répercussions sur la poursuite du processus de transfert des compétences aux collectivités territoriales. En effet, les obstacles rencontrés suite à la première vague de transfert, les préparatifs pour le transfert des autres compétences ont été interrompus³⁶⁶ le temps de trouver un équilibre entre les compétences transférées aux collectivités territoriales et les ressources financières et les capacités techniques nécessaires à leur mise en œuvre.

Cependant, cela demande une volonté politique et des efforts continus pour renforcer la décentralisation et garantir que les collectivités territoriales disposent des moyens nécessaires pour répondre aux besoins de leurs citoyens et contribuer au développement local – autant d'aspects qui ont fait défaut, comme cela sera démontré par la suite. Cette situation a probablement conduit à la stagnation du processus de décentralisation, empêchant ainsi la pleine réalisation des objectifs fixés, jusqu'à la reprise du transfert des compétences au mi-temps des années 2010.

³⁶⁶ Cf. retranscription de M. Adama SISSOUMA, Secrétaire Général du Ministre de l'Administration Territoriale de la Décentralisation, ancien Directeur Général de la Direction Générale des Collectivités Territoriales, en annexe de la thèse.

Paragraphe 2 – Les difficultés relatives au transfert de compétences

Les collectivités maliennes ont été confrontés à de nombreux obstacles pour obtenir et exécuter les compétences qui leur ont été transférées. Tout d'abord, il y a des obstacles institutionnels et bureaucratiques qui ont limité la capacité des collectivités territoriales à prendre en charge efficacement les compétences qui leur ont été dévolues.

Des processus de prise de décision complexes, des contraintes légales et réglementaires, ainsi que des disparités entre les différentes collectivités territoriales en termes de ressources financières, de capacités administratives et de compétences techniques ont entravé l'effectivité du principe de subsidiarité.

De plus, l'existence de chevauchements de compétences entre différentes collectivités territoriales ou entre l'administration centrale et les collectivités ont constitué un défi majeur pour l'effectivité de la décentralisation.

L'absence d'articulation entre les programmes sectoriels et la décentralisation

Les politiques sectorielles, historiquement mises en œuvre au niveau central avant l'avènement de la décentralisation au Mali, peuvent parfois chevaucher les compétences des collectivités territoriales et entraver l'effectivité des transferts de compétences³⁶⁷.

En effet, les programmes sectoriels de développement ont précédé la décentralisation sur le terrain et chacun a évolué avec son mode d'occupation de l'espace. Durant la réorganisation administrative relative à la mise en place de la décentralisation, des programmes sectoriels ont été conçus sans tenir compte du principe de la libre administration sous le prétexte que les collectivités territoriales n'étaient pas alors complètement en place³⁶⁸. Les programmes sectoriels ont ainsi été élaborés sans tenir compte de la décentralisation, ni des compétences dévolues aux collectivités territoriales, ce qui a conduit à créer des doublons, des conflits de compétences et une confusion dans la répartition des responsabilités. Les collectivités

³⁶⁷ SIDIBE, Ousmane Oumarou. *La problématique de l'articulation entre les programmes sectoriels et la décentralisation au Mali*. Communication au Congrès de l'Institut d'Administration Publique du Canada, Vancouver, août 2004, p. 2.

³⁶⁸ Ibid. p. 4.

territoriales se sont retrouvées dans une situation où elles étaient censées exercer certaines compétences, mais les programmes sectoriels mis en place par l'administration centrale empiétaient sur ces compétences ou ne les prenaient pas suffisamment en compte – cela a notamment été le cas pour les compétences en matière de santé ou de développement local, comme cela sera expliqué par la suite.

Au regard de l'application du principe de subsidiarité, cela conduit à plusieurs conséquences néfastes. Tout d'abord, cette situation limite la capacité des collectivités territoriales à exercer pleinement leurs compétences et à répondre aux besoins spécifiques de leurs populations. Ensuite, cela peut créer des tensions et des conflits entre les collectivités territoriales et l'administration centrale, car les compétences et les responsabilités ne sont pas clairement définies³⁶⁹. Enfin, cela peut entraîner une fragmentation et une inefficacité dans la mise en œuvre des politiques publiques, car les différents acteurs ne travaillent pas en synergie.

Il est donc essentiel d'assurer une coordination étroite entre les programmes sectoriels et la décentralisation. Cela implique une intégration des compétences des collectivités territoriales dans la définition des programmes sectoriels et une prise en compte des réalités locales et des besoins spécifiques des territoires. A minima, les collectivités territoriales devraient être pleinement associées à l'élaboration et à la mise en œuvre des programmes sectoriels, afin de garantir une approche cohérente et harmonieuse.

De plus, il est important de renforcer la formation et le renforcement des capacités des acteurs locaux, tant au niveau des collectivités territoriales que des services sectoriels, pour favoriser une meilleure compréhension mutuelle et une coordination efficace entre les différentes parties prenantes. Cela permettra d'optimiser l'articulation entre la décentralisation et les politiques sectorielles, et de garantir une mise en œuvre cohérente et harmonisée des politiques publiques au niveau local.

³⁶⁹ Cela peut déboucher sur un contresens manifeste du principe de subsidiarité : en effet, certains gestionnaires des programmes sectoriels procèdent à l'implication de collectivités territoriales, alors que cela devrait être plutôt être l'inverse quand un programme sectoriel concerne une compétence transférée.

La problématique du chevauchement des compétences

Ces chevauchements de compétences peuvent résulter d'une mauvaise coordination entre les différents niveaux administratifs ou d'une réticence de la part des gouvernements et de leurs services déconcentrés à se dessaisir de certaines compétences au profit des collectivités territoriales. Cette situation peut être due à plusieurs facteurs, tels que des résistances bureaucratiques, des craintes de perte de pouvoir ou de contrôle, ou encore des difficultés à mettre en œuvre les mécanismes de transfert de compétences prévus par la loi, tel que cela peut être observé en ce qui concerne la compétence de la santé.

En effet, si la loi N°2017-052/ du 02 octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales dispose dans son article 3 que les Collectivités Territoriales ont pour mission la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économiques, social et culturel³⁷⁰, dans les faits la mise en œuvre de cette disposition paraît très problématique.

Dans le domaine de la santé par exemple, les difficultés sont importantes du fait que le département ministériel avait entamé une décentralisation technique des services locaux (centre de Santé d'Arrondissement CSA) en structure décentralisée (centre de santé d'arrondissement revitalisé : CSAR). En d'autres termes, à la santé, la décentralisation technique des services locaux a précédé la décentralisation administrative.

Le décret N°02-314/P-RM du 04 juin 2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales des niveaux communes et cercle en matière de santé, dispose en son article 2 que la commune exerce ses compétences en matière d'élaboration et de mise en œuvre du plan communal³⁷¹. Il en va de même pour le niveau cercle et le District de Bamako. Pourtant, la loi N°02 – 049/ du 22 juillet 2002, modifiée par la loi N°2018-49 du 11 juillet 2018, portant loi d'orientation sur la santé dispose en son article 13 que les services

³⁷⁰ « Les Collectivités territoriales 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, local ou communal », article 3, loi n°2017-052/ du 02 octobre 2017.

³⁷¹ « Les Collectivités territoriales exercent les compétences ci-dessous indiquées en matière de santé. Pour la commune : l'élaboration et la mise en œuvre du plan communal de développement en matière de santé [...] », article 2 (extrait), décret N°02-314/P-RM du 04 juin 2002.

techniques de cercle élaborent également la planification sanitaire du territoire et maîtrisent les ressources humaines attenantes³⁷².

Cette dualité de planification crée une confusion et une contradiction entre la planification verticale au niveau de la préfecture et la planification horizontale au niveau de la commune. Il y a une incertitude quant à la maîtrise d'ouvrage et à la planification dans les domaines des compétences transférées.

Il est ainsi essentiel de revoir les missions des départements techniques concernés chaque fois que des compétences sont transférées. Dans le cadre des compétences transférées, il est préférable de favoriser une planification décentralisée. Imposer une planification centralisée « top down » dans les domaines des compétences transférées ne facilite pas la mise en œuvre de la décentralisation. Il est également nécessaire de clarifier les rôles et les responsabilités des différents acteurs et de favoriser une coordination efficace entre les services techniques, les collectivités territoriales et les populations afin de garantir une mise en œuvre cohérente de la décentralisation dans le domaine de la santé et dans d'autres secteurs.

Il en est de même pour la déconcentration, qui consiste à déléguer certaines compétences administratives aux échelons déconcentrés de l'État, et qui peut parfois être perçue comme une alternative à la décentralisation, voire affaiblir cette dernière. En effet, dans un cadre de ressources humaines et financières restreint comme celui du Mali, la déconcentration peut être mise en place pour renforcer la présence et l'action de l'État au niveau local, sans transférer véritablement les compétences aux collectivités territoriales.

Pourtant, si la responsabilité des collectivités territoriales dans l'exécution des tâches ne signifie certes pas qu'elles ont le monopole de leur réalisation, elles en sont néanmoins les acteurs principaux et à ce titre elles en portent la responsabilité. Les autres intervenants, tels que les services déconcentrés de l'État ou les organismes spécialisés, devraient donc idéalement travailler en collaboration avec les collectivités territoriales, en passant par elles ou au moins en les informant de leurs actions.

³⁷² « Les services techniques de cercle élaborent les Plans de Développement Sanitaire de Cercle (PDSC), planifient les actions, organisent la mise en œuvre, impulsent les ressources humaines et contrôlent les résultats des actions exécutées », article 13, loi N°02 – 049/ du 22 juillet 2002, modifiée par la loi N°2018-49 du 11 juillet 2018.

Dans le cadre d'une décentralisation effective, il est important que les collectivités territoriales prennent l'initiative dans la mise en œuvre des tâches qui leur sont assignées. Cela signifie qu'elles doivent être proactives et développer des capacités pour planifier, coordonner et exécuter ces tâches de manière efficace. Elles doivent également être en mesure de mobiliser les ressources nécessaires pour les réaliser.

Il est donc essentiel que les ressources publiques destinées à l'exécution de ces tâches, et notamment celles des programmes sectoriels, fassent partie du budget des collectivités territoriales. Cela leur permettrait d'avoir la maîtrise des ressources nécessaires pour mener à bien leurs missions et assumer leurs responsabilités.

La nécessaire montée en compétences des ressources humaines

Ces difficultés illustrent la nécessité pour les collectivités territoriales de disposer de ressources humaines particulièrement bien formée et au fait des textes de loi, du rôle et des responsabilités de chacun. Car si la pénurie des ressources financières est une réalité dans un pays comme le Mali et ne peut être ignorée, comme nous l'avons déjà mentionné précédemment, la question des ressources humaines demeure un enjeu nettement plus sensible au regard de la complexité que représente le processus de décentralisation dans sa mise en œuvre.

En effet, des ressources humaines compétentes, formées et en nombre suffisant, sont indispensables pour assurer une planification efficace, un suivi des activités sectorielles et une collaboration fructueuse avec les structures spécialisées et les associations locales. Ces aspects sont cruciaux pour garantir une gestion optimale des compétences décentralisées et une fourniture efficace des services de proximité :

- La planification : élément clé de la gouvernance locale, les collectivités territoriales doivent être en mesure d'élaborer des plans de développement qui répondent aux besoins et aux aspirations de leur population. Cela nécessite une bonne compréhension des enjeux locaux, des capacités d'analyse et de projection, ainsi que des compétences en matière de mobilisation des ressources et de coordination des acteurs locaux. Les élus, fonctionnaires et agents doivent comprendre les étapes de l'élaboration d'un plan, les méthodologies de collecte de données, d'analyse des besoins et de formulation des objectifs et des actions ;

- Le suivi des activités sectorielles : également crucial pour évaluer l'efficacité des actions entreprises et s'assurer de l'atteinte des objectifs fixés, les collectivités territoriales doivent être en mesure de collecter des données, d'analyser les résultats et de prendre les mesures nécessaires pour améliorer les performances. Les élus, fonctionnaires et agents doivent être formés sur le fonctionnement des institutions locales, les procédures administratives, financières et comptables, ainsi que sur les mécanismes de suivi-évaluation. Cela inclut la collecte de données, l'analyse des indicateurs de performance, l'évaluation des résultats et l'ajustement des actions en fonction des besoins identifiés ;
- La collaboration avec les structures spécialisées et les associations locales : importante pour une mise en œuvre réussie des compétences décentralisées, les collectivités territoriales doivent travailler en étroite collaboration avec les services techniques, les institutions publiques et les acteurs de la société civile pour bénéficier de leur expertise, de leur soutien et de leur expérience. Cela nécessite des compétences en gestion des partenariats, en communication et en négociation.

Il est donc essentiel de renforcer les capacités des collectivités territoriales dans ces domaines. Cela peut se faire à travers des formations, des programmes de renforcement des capacités, des échanges d'expériences et une collaboration avec d'autres collectivités territoriales ou des organismes spécialisés. L'appui technique et financier de l'État central et des partenaires au développement peut également jouer un rôle crucial dans le renforcement des capacités des collectivités territoriales. Nous verrons si la réponse apportée est à la hauteur des enjeux plus loin dans cette étude³⁷³.

Ces obstacles peuvent compromettre l'autonomie des collectivités territoriales et entraver leur capacité à exercer pleinement leurs compétences et à répondre aux besoins spécifiques de leurs populations. Cela peut également entraîner des inefficacités administratives, une confusion des responsabilités et une duplication des efforts.

Pour remédier à cette situation, il est important de renforcer la coordination entre les différents niveaux de gouvernement et d'assurer le respect des lois de décentralisation. Cela nécessite une volonté politique de la part des autorités centrales de transférer réellement les

³⁷³ Cf. Partie II, Titre 2, Chapitre 2, Section 2, Paragraphe 1 « la formation et la gestion des ressources humaines ».

compétences aux collectivités territoriales et de les accompagner dans leur exercice. Il est également crucial de mettre en place des mécanismes de dialogue et de concertation entre les différentes parties prenantes afin de résoudre les problèmes liés aux chevauchements de compétences et de favoriser une répartition claire et cohérente des responsabilités. Enfin, il est essentiel de renforcer la formation et le renforcement des capacités des acteurs locaux, tant au niveau des collectivités territoriales que des services déconcentrés, afin de garantir une compréhension claire des compétences dévolues et des mécanismes de transfert. Cela contribuera à une meilleure mise en œuvre de la décentralisation et à une gouvernance plus efficace et participative.

Ces aspects relèvent des autorités de contrôle et des services techniques déconcentrés dont nous étudions le fonctionnement dans la section suivante.

Section 2 – L’affirmation d’une certaine subsidiarité

L'administration doit être en mesure de fournir un appui-conseil adéquat aux collectivités territoriales et de les accompagner dans l'exercice de leurs compétences. Cependant, lors du transfert initial des compétences aux collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation, il y a eu des incompréhensions et des tensions entre les élus locaux et l'administration centrale qui ont influencé défavorablement la marge de manœuvre des collectivités, mettant ainsi au défi l’affirmation réelle du principe de subsidiarité.

Ces incompréhensions sont souvent liées à une méconnaissance des rôles et responsabilités respectifs des élus locaux et de l'administration. Les élus peuvent avoir des attentes exagérées quant aux pouvoirs et aux prérogatives qui leur sont conférés, parfois au point de vouloir remplacer complètement l'ancienne administration. De leur côté, les représentants de l'administration peuvent être réticents à céder leurs prérogatives et à accepter le nouveau rôle des élus³⁷⁴ (paragraphe 1).

Il existe aussi des relations conflictuelles entre la population et l’administration, un manque de confiance et même un sentiment de peur hérité des traditions centralistes du système de gouvernance malien héritée de la période coloniale, puis de la première et de la seconde République, qui a été confortée par les pouvoirs accordés à l’autorité de tutelle des collectivités territoriales et la justiciabilité somme toute assez faible du principe de subsidiarité (paragraphe 2).

³⁷⁴ Cf. retranscription de M. Ousmane SY, ancien expert au Programme des Nations Unies pour le Développement, ancien Chef de la Mission de Décentralisation et de la Réforme Institutionnelle, ancien Ministre de l’Administration territoriale et des Collectivités territoriales, ancien Ministre de la Décentralisation et de la Ville et de M. Boubacar BAH, ancien Maire de la Commune V de Bamako, ancien Président de l’association des municipalités du Mali et ancien Ministre de l’Administration Territoriale de la Décentralisation, en annexe de la thèse.

Paragraphe 1 – Les difficultés du dispositif d’appui-conseil aux collectivités territoriales

Il est courant de voir des réticences et des doutes de la part de certains agents de l'administration centrale concernant les capacités de gestion des collectivités territoriales lors du transfert de compétences. Ces résistances peuvent s'expliquer par divers facteurs, tels que la crainte de perdre le contrôle sur certaines activités, l'appréhension face à l'inconnu et la méfiance envers les élus locaux.

Au Mali, comme nous l’avons vu précédemment³⁷⁵, la « transition » entre un système de gouvernance centralisé et décentralisé a été écourtée par les attentes politiques fortes quant à cette réforme majeure, et les débats à l’Assemblée Nationale sur la stratégie de décentralisation ont abouti à la mise en œuvre d’une décentralisation intégrale plutôt que partielle et progressive³⁷⁶, sans pour autant saisir les enjeux sous-jacents d’une réforme d’une telle ampleur³⁷⁷.

La nécessité de former l’ensemble des acteurs impliqués dans l’expression du principe de subsidiarité

La remise en question de la capacité des collectivités territoriales à assumer certaines responsabilités, comme la gestion de l'état civil dans votre exemple, peut être motivée par des préoccupations liées à la formation, aux compétences techniques et à l'expérience des élus locaux et de leurs équipes. Certains agents de l'administration peuvent craindre que les collectivités ne disposent pas des ressources humaines et des moyens nécessaires pour gérer efficacement ces activités sensibles.

³⁷⁵ Cf. Partie I, Titre 2, Chapitre 1, Section 2, Paragraphe 2 « la 3^{ème} République et l’avènement du projet politique de décentralisation ».

³⁷⁶ Cf. retranscription de M. Ousmane SY, ancien expert au Programme des Nations Unies pour le Développement, ancien Chef de la Mission de Décentralisation et de la Réforme Institutionnelle, ancien Ministre de l’Administration territoriale et des Collectivités territoriales, ancien Ministre de la Décentralisation et de la Ville, en annexe de la thèse.

³⁷⁷ Cf. retranscription de M. Boubacar BAH, ancien Maire de la Commune V de Bamako, ancien Président de l’association des municipalités du Mali et ancien Ministre de l’Administration Territoriale de la Décentralisation, en annexe de la thèse.

Pour éviter de telles incompréhensions, il est crucial d'assurer une communication claire et transparente entre les représentants de l'Etat et les élus locaux. Il est important d'expliquer clairement les nouvelles responsabilités des collectivités territoriales, ainsi que les limites et les contraintes auxquelles elles sont confrontées.

Pour favoriser une collaboration efficace et constructive entre l'administration et les collectivités territoriales, il est essentiel de promouvoir un climat de confiance mutuelle. Cela peut être réalisé par le biais d'un dialogue ouvert, de la reconnaissance mutuelle des compétences et des connaissances, mais également par la mise en place de mécanismes de formation et d'accompagnement adaptés.

Ainsi, l'Etat malien et ses partenaires techniques et financiers ont-ils établi divers programmes de formation des élus locaux et de leurs équipes va de pair avec celle des représentants de l'Etat : l'administration n'ayant pas été formée pour assumer ses nouvelles tâches d'appui-conseil, il est nécessaire de les renforcer sur cet aspect à travers des programmes de formation et de renforcement des compétences sur des domaines tels que la décentralisation, les politiques sectorielles, la planification et la gestion des finances locales. D'un autre côté, les élus et agents ont été informés et formés sur le fonctionnement de l'administration territoriale et sur les interactions nécessaires avec celle-ci pour assurer une coordination efficace³⁷⁸.

En parallèle, des outils et des méthodologies spécifiques pour l'appui-conseil aux collectivités territoriales ont été développés par les institutions et partenaires de la décentralisation³⁷⁹ :

³⁷⁸ Par ailleurs, dans certaines zones, la collaboration entre les élus locaux et l'administration a été fructueuse. Dans ces cas, les agents chargés d'exercer la tutelle ont pu apporter leur expertise et leur soutien aux collectivités territoriales, permettant ainsi une transition plus fluide et une mise en œuvre réussie des compétences transférées.

³⁷⁹ De nombreux guides pratiques sur les différentes compétences des collectivités territoriales ont été produits par la Direction Générale des Collectivités Territoriales, avec l'appui des partenaires techniques et financiers de la décentralisation. Ces documents ont ensuite été repris par le Centre de Formation des Collectivités Territoriales comme support pour le développement de cursus de formation à destination des élus et agents des collectivités.

guides pratiques, manuels de procédures et modèles de documents administratifs adaptés à la décentralisation.

En somme, bien que des résistances et des doutes puissent exister du côté de l'administration, il est possible de surmonter ces obstacles par le biais d'une collaboration constructive, d'un renforcement des capacités des collectivités territoriales et d'un dialogue ouvert entre toutes les parties prenantes. Cela favorisera une transition réussie et une mise en œuvre efficace des compétences transférées et contribue à accroître l'efficacité de l'appui-conseil fourni aux collectivités territoriales, ce qui favorise leur développement et leur capacité à exercer pleinement leurs compétences dans le cadre de la décentralisation.

La question de l'efficacité de l'appui-conseil grâce à la formation est d'ailleurs loin d'être un défi mineur au Mali, car le dimensionnement des services déconcentrés de l'Etat – non corrélé à la taille des circonscriptions administratives des collectivités – ainsi que le manque de personnel et de matériel, ne permet pas d'assurer une présence régulière sur le terrain³⁸⁰. A titre d'exemple, dans la région de Gao, la direction régionale de l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales ne dispose que d'un véhicule pour effectuer ses missions de suivi des investissements auprès de collectivités sur un territoire un peu plus grand que la région Nouvelle-Aquitaine en France. Les missions d'appui-conseil se doivent donc être particulièrement pertinentes les rares occasions où elles ont lieu.

Le mécanisme de coordination et de communication entre les collectivités et les services de l'Etat

Outre la formation, il est essentiel d'établir des mécanismes de concertation et de dialogue entre les collectivités et les services techniques. Des réunions régulières, des comités de suivi et des échanges d'expériences peuvent permettre de résoudre les problèmes et de renforcer la confiance mutuelle. Cela peut passer par la mise en place de mécanismes de concertation régulière, de réunions de suivi et d'échanges d'expériences entre les acteurs concernés.

³⁸⁰ Les partenaires techniques et financiers ont d'ailleurs pris l'habitude de prendre en charge les frais d'essence des services techniques pour qu'ils puissent assister aux activités ayant lieu dans les collectivités qu'ils appuient, quand ils ne les prennent tout simplement pas comme passager dans leurs propres véhicules.

Il s'agit exactement des missions attribuées aux Comités Locaux de l'Organisation (CLO), dont nous avons précédemment détaillé le fonctionnement³⁸¹. Cependant, si l'objectif qui leur est attribué est effectivement de favoriser et de faciliter la participation et la prise en compte des besoins locaux dans le processus décisionnel, ainsi que la concertation et la communication entre les différentes parties prenantes dans les projets de développement territorial, dans les faits les sujets abordés dans ces Comités ne correspondant que rarement aux besoins des collectivités territoriales, entraînant un désintérêt et une participation limitée³⁸².

La problématique du financement des comités de coordination

De plus, les collectivités territoriales maliennes étant soumises à de fortes contraintes financières, il leur est difficile d'assurer la pleine et constante participation des élus aux différentes réunions des Comités, ne serait-ce car elles ne sont pas en mesure d'assurer les frais de déplacement.

Si les ressources financières ne sont pas suffisamment disponibles ou si leur allocation n'est pas clairement définie, il existe un risque que ces instances d'orientation soient affectées et que leur efficacité en tant qu'organes consultatifs et décisionnels soit compromise. En l'absence de financement adéquat, il peut y avoir une diminution de la participation des acteurs locaux, c'est-à-dire non seulement les collectivités, mais également les services techniques ou de tutelle, une diminution de l'engagement et de l'intérêt pour les processus de décentralisation, voire une disparition progressive de ces instances.

Pour éviter cela, différentes solutions ont été envisagées pour le financement des instances d'orientation, allant de mesures telles que l'inclusion de lignes budgétaires spécifiques pour soutenir leur fonctionnement, à la mobilisation de ressources externes via la recherche de partenariats, ou le renforcement de la responsabilisation des acteurs concernés³⁸³.

³⁸¹ Cf. Partie I, Titre 2, Chapitre 2, Section 1, Paragraphe 2 « les institutions de la décentralisation ».

³⁸² Cf. retranscription de M. Mohamedoun AG AWAZOUN, Directeur de la Direction Régional de Tombouctou et Taoudéni de l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales, en annexe de la thèse.

³⁸³ Dans certains cas, les communes ont décidé de verser une cotisation pour couvrir les frais de réunion des Comités. Cela peut être une solution viable à court terme, cependant il est important de veiller à ce que cette contribution financière reste abordable pour toutes les communes et ne constitue pas une barrière pour la participation des acteurs locaux.

Également, des formations en matière de communication et de restitution des informations ont été organisées pour garantir que les besoins et les perspectives des populations locales soient correctement exprimés et pris en compte. Mais malgré ces mesures d'accompagnement, le dispositif de concertation et d'orientation demeure aujourd'hui encore largement dysfonctionnel et peu efficace³⁸⁴.

Cette situation de défiance a été amplifiée par d'autres facteurs, tels que la résistance au changement, le manque de compréhension des nouvelles responsabilités et des rôles respectifs des acteurs, ainsi que des difficultés de coordination et de communication entre les différentes parties prenantes... difficultés qui ont perduré bien après le désengagement des CCC. Des mesures de formation ont été déployées pour permettre une compréhension mutuelle des rôles et responsabilités de chacun afin d'établir une collaboration efficace entre les services techniques déconcentrés et les collectivités territoriales avec, là aussi, des résultats mitigés³⁸⁵.

³⁸⁴ Cf. retranscription de M. Adama SISSOUMA, Secrétaire Général du Ministre de l'Administration Territoriale de la Décentralisation, ancien Directeur Général de la Direction Générale des Collectivités Territoriales, en annexe de la thèse.

³⁸⁵ Cf. retranscription de M. Diakalidia DEMBELE, ancien Expert de la Mission de Décentralisation et de la Réforme Institutionnelle, Coordinateur du Programme d'Appui à la Décentralisation et à la Régionalisation (PADR) de la coopération technique allemande (GIZ), en annexe de la thèse.

Paragraphe 2 – Les conditions d'exercice du contrôle de légalité par l'État

Comme nous l'avons vu précédemment³⁸⁶, dans un système de gouvernance décentralisé, l'application descendante du principe de subsidiarité induit que les collectivités territoriales exercent leurs compétences dans le respect des lois du gouvernement central qui, de fait, détient une autorité sur elle.

Cette autorité organise sa représentation auprès des collectivités territoriale afin d'effectuer des contrôles de conformité et de légalité. Dans les systèmes francophones, tel que le Mali, cette autorité de tutelle est généralement incarnée par le préfet.

Le contrôle de légalité

Le contrôle de légalité exercé par le préfet, constitue l'un des mécanismes de contrôle administratif et vise à vérifier la conformité des actes des collectivités territoriales aux lois et réglementations en vigueur. Il permet de garantir le respect de l'ordre juridique et des intérêts nationaux. Cependant, il est important de noter que ce contrôle a pour objectif de prévenir d'éventuelles illégalités et non de remettre en cause le principe même de la libre administration en décidant « à la place » des collectivités.

A l'image de la France³⁸⁷, l'exercice de la tutelle au Mali à l'aune de la politique de décentralisation a connu une évolution progressive depuis une conception fortement hiérarchique de l'autorité, héritage de la période coloniale qui a perduré sous la première et la seconde République, vers une expression plus partenariale et empreinte de confiance. Comme nous allons le voir, cette évolution n'était un rien un acquis lors de l'instauration de la décentralisation effective des années 1990 et constitue plutôt une réponse apportée aux revendications territoriales suite au coup d'Etat de 2012.

En effet, les lois cadre de la décentralisation de 1993 stipulent que les organes et l'activité des collectivités territoriales sont soumis au contrôle de l'Etat, seul garant de l'intérêt général :

³⁸⁶ Cf. Partie I, Titre 1, Chapitre 1, Section 1, Paragraphe 2 « la définition du principe de subsidiarité ».

³⁸⁷ Depuis les lois des 2 mars et 16 juillet 1982, les actes des collectivités territoriales font l'objet d'un contrôle de légalité.

cette « tutelle » est organisée par la loi n° 93-008 du 11 février 1993³⁸⁸, qui prévoit un contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales, et par la loi n°95-034 du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales au Mali qui prévoit les modalités du contrôle³⁸⁹. Ces modalités sont reprises par la loi n°2012-007 du 7 février 2012, qui abroge la loi n°95-034 du 12 avril 1995, en précisant que la « tutelle » exerce une fonction d'assistance conseil et de contrôle de légalité³⁹⁰, à la demande de la collectivité territoriale ou sur décision de l'autorité de « tutelle » elle-même³⁹¹. Les voies de contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales sont également précisées et peuvent donner lieu à l'approbation, le sursis à exécution, l'annulation ou la constatation de nullité³⁹². Par ailleurs, chaque délibération des collectivités territoriales doit être envoyée au représentant de l'Etat pour contrôle³⁹³.

³⁸⁸ « Dans chaque région, le représentant de l'Etat a la charge des intérêts nationaux et du respect des lois. Il assure la tutelle des cercles et de la commune du chef-lieu de région. Dans chaque cercle, le représentant de l'Etat a la charge des intérêts nationaux et du respect des lois. Il assure la tutelle des communes urbaines et rurales du cercle. Dans chaque commune rurale le représentant de l'Etat a la charge des intérêts nationaux et du respect des lois. Un décret pris en conseil des Ministres détermine les conditions de nomination et les attributions du représentant de l'Etat. La tutelle des régions est assurée par le Ministre chargé des collectivités territoriales », article 19, loi n° 93-008 du 11 février 1993.

³⁸⁹ « La tutelle administrative a une fonction d'assistance, de conseil, de contrôle de légalité. Lorsqu'elle porte sur les actes des autorités des collectivités, elle s'exerce par voie d'approbation, de sursis à exécution, d'annulation. Lorsqu'elle porte sur les organes des collectivités, elle s'exerce par voie de substitution, de suspension, de révocation, de dissolution. Le sursis à exécution ne peut excéder trente jours. L'annulation doit intervenir le cas échéant dans le même délai », article 230, loi n°95-034 du 12 avril 1995.

³⁹⁰ « La tutelle a une fonction d'assistance conseil et de contrôle de l'égalité », article 277, loi n°2012-007 du 7 février 2012.

³⁹¹ « L'assistance conseil est donnée à la demande de la Collectivité Territoriale. Elle peut, en outre, être suscitée par l'autorité de tutelle. L'assistance conseil s'exerce dans les conditions définies par arrêté du Ministre chargé des Collectivités Territoriales », article 279, loi n°2012-007 du 7 février 2012.

³⁹² « Le contrôle de la légalité des actes des autorités des Collectivités Territoriales s'exerce par voie d'approbation, de sursis à exécution, d'annulation ou de constatation de nullité », article 280, loi n°2012-007 du 7 février 2012.

³⁹³ « Une expédition intégrale de chaque procès-verbal et de chaque délibération est [ainsi] adressée à l'autorité de tutelle dans les huit jours. Celle-ci accuse réception par la délivrance d'un récépissé », article 31, loi n°95-034 du 12 avril 1995.

Cette « tutelle » n'est pas uniquement administrative mais également financière à travers différents contrôles exercés sur l'exécution du budget territorial : si le maire ou le président du conseil de cercle ou de région élabore et exécute chaque année, après approbation de leurs conseils respectifs, le budget des collectivités, celui-ci doit être approuvé par l'autorité de « tutelle »³⁹⁴. Les collectivités ont donc une autonomie limitée dans l'élaboration du budget, dans la mesure où son exécution est soumise aux mêmes contrôles financiers que ceux du budget de l'Etat³⁹⁵. D'ailleurs, cette « tutelle » budgétaire va bien au-delà de la seule adoption et exécution du budget pour toucher l'ensemble des décisions prises par les collectivités qui pourraient avoir une incidence financière, puisque la « tutelle » doit donner son autorisation préalable quand l'objet de la délibération des collectivités porte sur l'article 15 de la loi n°95-034 du 12 avril 1995³⁹⁶.

Ainsi constitué, ce cadre législatif pour l'exercice du contrôle de légalité a participé, au démarrage de la décentralisation, à l'inhibition de certains élus pour assumer leurs responsabilités et leur autonomie dans la prise de décision, limitant de fait l'expression du

³⁹⁴ « Le projet de budget est préparé par l'ordonnateur et soumis au vote de l'organe délibérant de la collectivité. Le vote du budget est précédé d'un débat public sur le projet de budget. Pour le budget communal, le débat public doit être précédé d'une consultation des conseils de villages, de fractions ou de quartiers constituant les communes », article 174, loi n°95-034 du 12 avril 1995 ; « Le budget de chaque collectivité est approuvé par l'autorité de tutelle » article 175, loi n°95-034 du 12 avril 1995, repris par l'article 219 de loi n°2012-007 du 7 février 2012.

³⁹⁵ « L'exécution du budget est soumise au contrôle a priori du Contrôle financier. A cet effet, il tient une comptabilité des engagements et des liquidations. Lorsque la Collectivité Territoriale n'est pas dans le ressort territorial d'un service déconcentré, du Contrôle Financier, les missions de ce dernier sont assurées par le Comptable public », article 223, loi n°2012-007 du 7 février 2012.

³⁹⁶ « Les délibérations sur les matières énumérées ci-après ne deviennent exécutoires qu'après approbation de l'autorité de tutelle : (1) les budgets et les comptes ; (2) les conventions, dons et legs et subventions assorties de conditions ; (3) la création et le mode de gestion des services et organismes à caractère industriel et commercial ; (4) les modalités d'application du statut du personnel ; (5) les opérations d'aménagement de l'espace ; (6) la fixation des taux, des impôts et taxes ; (7) la réglementation en matière de police administrative ; (8) les emprunts ; (9) la prise de participation et toute intervention impliquant la cession des biens et des ressources de la commune », article 15, loi n°95-034 du 12 avril 1995.

principe de subsidiarité inscrit dans les textes³⁹⁷. Cette forme d'auto-censure a été particulièrement forte pour les élus communaux, majoritairement analphabètes et connaissant peu les textes de la décentralisation. Cette soumission a encouragé les autorités de « tutelle » à se comporter comme si elles détenaient sur les collectivités un pouvoir hiérarchique³⁹⁸, allant même dans certains cas à établir les actes administratifs en lieu et place des collectivités³⁹⁹.

Les évolutions des prérogatives de l'autorité de « tutelle » après les événements de 2012

L'exercice de la « tutelle » a connu par la suite, et à l'occasion des événements qui ont suivi le coup d'Etat de 2012⁴⁰⁰, une évolution de son cadre juridique par trois principales lois : la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales, la loi n°2017-052 du 02 octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales et la loi n°2017-053 du 02 octobre 2017 portant statut particulier du district de Bamako.

L'adoption de ces réformes a permis de revoir en profondeur les missions, l'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales. Elle a également instauré un nouveau système de contrôle de légalité, redéfinissant ainsi les rapports entre l'État et les collectivités locales. Ce nouveau système de contrôle vise à encadrer la mission des représentants de l'État, qui ont désormais pour responsabilité de veiller à la conformité des actes des collectivités territoriales et à l'orthodoxie financière et budgétaire. Cela reflète la volonté politique de l'État de respecter et de faire respecter le principe d'autonomie de gestion des collectivités

³⁹⁷ Cf. retranscription de M. Ousmane SY, ancien expert au Programme des Nations Unies pour le Développement, ancien Chef de la Mission de Décentralisation et de la Réforme Institutionnelle, ancien Ministre de l'Administration territoriale et des Collectivités territoriales, ancien Ministre de la Décentralisation et de la Ville, en annexe de la thèse.

³⁹⁸ Cf. retranscription de M. Brahim FOMBA, ancien Directeur Général du Centre de Formation des Collectivités Territoriales, en annexe de la thèse.

³⁹⁹ NZE BEKALE, Ladislav. *Le principe de libre administration à l'épreuve des collectivités territoriales d'Afrique francophone (Bénin, Burkina Faso, Gabon, Mali, Sénégal)*. Paris : Publibook, 2014, p. 178.

⁴⁰⁰ Réformes majeures prévues dans le cadre des accords d'Alger en 2012 prévoyaient des réformes majeures l'évolution du cadre juridique et institutionnel de la décentralisation qui ont, en parti, étaient réalisées par la suite.

territoriales, en s'engageant activement dans une démarche d'accompagnement administratif de ces dernières. Cette approche traduit l'engagement de l'État à soutenir les collectivités territoriales dans leur développement et leur autonomie de gestion.

Les lois n°2017-051, n°2017-052 et n°2017-053 adoptées le 02 octobre 2017 privilégient ainsi le contrôle a posteriori de la « tutelle » sur les collectivités territoriales. Le contrôle des actes des collectivités territoriales consiste désormais, à l'exclusion de toute appréciation d'opportunité, en la vérification de leur légalité⁴⁰¹.

Bien qu'elle dispose toujours d'une latitude pour édicter des décisions de contrôle à l'égard des collectivités territoriales, l'autorité de « tutelle » est tenue au respect de certaines règles, comme par exemple celle de procéder à des consultations avant de prendre une décision. Ainsi, les collectivités territoriales sont obligatoirement consultées pour la réalisation de tout projet d'aménagement ou d'équipement de l'Etat ou d'organisme public ou privé sur le territoire de la commune⁴⁰², du cercle⁴⁰³ ou de la région⁴⁰⁴. Le principe de subsidiarité a ainsi été renforcé par l'octroi d'une plus large autonomie de gestion aux collectivités territoriales.

⁴⁰¹ « Le contrôle des actes des Collectivités territoriales consiste, à l'exclusion de toute appréciation d'opportunité, en la vérification de leur légalité. Il s'exerce sur les délibérations, arrêtés et autres actes des Collectivités territoriales », article 292, loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 ; « Le contrôle des actes des Collectivités territoriales consiste, à l'exclusion de toute appréciation d'opportunité, en la vérification de leur légalité. Il s'exerce à posteriori, sauf dérogation expresse prévue par la loi. Le représentant de l'Etat défère à la juridiction administrative les délibérations non soumises à approbation, les arrêtés et autres actes de la Collectivité territoriale qu'il estime contraires à la légalité, dans les deux mois qui suivent leur transmission », article 23, loi n°2017-052 du 02 octobre 2017.

⁴⁰² « Le Conseil communal peut être suspendu ou dissous. Dans tous les cas, le Conseil communal est admis préalablement à fournir des explications écrites, par l'entremise du maire, au représentant de l'Etat dans le Cercle. Une copie de l'acte de suspension ou de dissolution du Conseil communal est transmise au Haut Conseil des Collectivités », article 8, loi n°2017-051 du 02 octobre 2017.

⁴⁰³ « Le Conseil de Cercle est obligatoirement consulté pour la réalisation de tout projet d'aménagement ou d'équipement de l'Etat, de la Région ou de tout organisme public ou privé sur le territoire du Cercle », article 98, loi n°2017-051 du 02 octobre 2017.

⁴⁰⁴ « Le Conseil régional est obligatoirement consulté pour la réalisation de tout projet d'aménagement ou d'équipement de l'Etat ou d'organisme public ou privé sur le territoire de la Région », article 166, loi n°2017-051 du 02 octobre 2017.

Néanmoins, le contrôle a posteriori connaît quelques exceptions, certains actes limitativement énumérés par la loi⁴⁰⁵ relevant encore du pouvoir d'approbation préalable de l'autorité de « tutelle ». En effet, l'approbation de « tutelle » est toujours nécessaire quand l'objet de la délibération de la collectivité porte sur le budget et le compte administratif. Les budgets des organes exécutifs des collectivités territoriales sont également soumis au visa du contrôle financier⁴⁰⁶. L'autorité de « tutelle » dispose ainsi d'un pouvoir de veto puisque, par exemple, en cas d'un budget voté en déséquilibre, la collectivité territoriale est obligée de délibérer une seconde fois dans un délai indiqué par la « tutelle ». Si l'équilibre et le délai légal ne sont pas respectés, l'autorité de « tutelle » peut même établir le budget définitif.

De même, l'autorité de « tutelle » conserve un important pouvoir de contrôle sur les organes des collectivités territoriales puisqu'elle est en mesure de suspendre ou de dissoudre un conseil communal⁴⁰⁷ si la continuité de l'Etat ou des services publics, ainsi que le maintien de l'ordre public, sont menacés. En outre, l'autorité de « tutelle » dispose d'un pouvoir quasi « disciplinaire » puisque l'article 299 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 lui permet

⁴⁰⁵ « Les délibérations du Conseil communal sont exécutoires dès leur publication. Toutefois, les délibérations sur les matières ci-après ne deviennent exécutoires qu'après approbation par le représentant de l'Etat dans le Cercle : (1) les budgets et le compte administratif ; (2) l'aliénation des biens du patrimoine ; (3) les emprunts de plus d'un an. Pour l'approbation des délibérations portant sur ces matières, le représentant de l'Etat dans le Cercle requiert, tant que de besoin, l'avis des services compétents. » article 23, loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 ; les mêmes dispositions sont énoncées aux articles 96 pour les cercles et pour les régions.

⁴⁰⁶ « Le budget est proposé par l'organe exécutif de la Collectivité territoriale, voté par l'organe délibérant et approuvé par le Représentant de l'Etat. Avant son approbation par le Représentant de l'Etat, le projet de budget de l'organe exécutif est soumis au visa du Contrôle financier », article 19, décret n°2019-0587/p-RM du 31 juillet 2019 portant régime financier spécifique des collectivités territoriales.

⁴⁰⁷ Voir, par exemple, pour la commune : « Le Conseil communal peut être suspendu ou dissous. Dans tous les cas, le Conseil communal est admis préalablement à fournir des explications écrites, par l'entremise du maire, au représentant de l'Etat dans le Cercle. Une copie de l'acte de suspension ou de dissolution du Conseil communal est transmise au Haut Conseil des Collectivités », article 8, loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 ; « La suspension est prononcée par arrêté motivé du ministre en charge des collectivités territoriales, sur proposition du représentant de l'Etat dans la Région, pour une durée qui ne peut excéder trois (3) mois. Pendant la période de suspension, un conseil provisoire dont la composition et les attributions sont fixées par un décret pris en conseil des ministres expédie les affaires courantes. A l'expiration du délai de suspension, le Conseil communal reprend ses fonctions », article 9, loi n°2017-051 du 02 octobre 2017.

d'apprécier la régularité du fonctionnement des organes élus ou d'établir des sanctions en cas de fautes des fautes commises⁴⁰⁸.

Enfin, l'autorité de « tutelle » est en mesure de se substituer aux collectivités territoriales lorsqu'un motif supérieur d'intérêt général est énoncé⁴⁰⁹.

La justiciabilité du principe de subsidiarité

En cas de décisions prises par l'autorité de « tutelle », les collectivités territoriales ont la possibilité de saisir le tribunal administratif, qui est chargé de trancher en dernière instance les questions de légalité des actes des collectivités territoriales. Cette possibilité s'applique dans deux hypothèses distinctes :

La première hypothèse concerne les délibérations soumises à l'approbation de l'autorité de « tutelle ». Si cette dernière refuse d'approuver une délibération, la collectivité territoriale peut déférer cette décision au tribunal administratif⁴¹⁰. Lorsque la décision de refus d'approbation est annulée de manière définitive par le tribunal, cela entraîne automatiquement l'approbation de la délibération par le représentant de l'État⁴¹¹. La seconde hypothèse concerne les délibérations, arrêtés et autres actes de la collectivité territoriale qui ne sont pas soumis à l'approbation de l'autorité de « tutelle ». Dans ce cas, c'est le

⁴⁰⁸ « Le contrôle des organes des Collectivités territoriales consiste en l'appréciation de la régularité de leur fonctionnement, en la sanction des fautes commises et/ou en la prise des mesures qu'imposent les dysfonctionnements constatés. Les fautes et/ou dysfonctionnements des organes des Collectivités territoriales entraînent, selon le cas, leur suspension, révocation, dissolution ou substitution, dans les conditions fixées par la présente loi », article 299 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017.

⁴⁰⁹ « Lorsque l'ordre public est menacé dans le District de Bamako, le représentant de l'Etat peut après mise en demeure restée sans effet, se substituer aux maires des Communes et au Maire du District pour exercer les pouvoirs de police », article 74, loi n°2017-053 du 02 octobre 2017 ; « En cas de défaillance de l'autorité décentralisée en matière de maintien ou de rétablissement de l'ordre public, le Représentant de l'Etat doit, après mise en demeure restée sans effet, se substituer à celle-ci pour prendre les mesures de police nécessaires. Elle peut également intervenir sur la demande expresse de l'autorité décentralisée », article 300, loi n°2017-051 du 02 octobre 2017.

⁴¹⁰ « La Collectivité territoriale peut déférer au Tribunal administratif la décision de refus d'approbation », article 294, alinéa 3, loi n°2017-051 du 02 octobre 2017.

⁴¹¹ « L'annulation de la décision de refus d'approbation, devenue définitive, emporte approbation de la délibération par le représentant de l'Etat », article 294, alinéa 4, loi n°2017-051 du 02 octobre 2017.

représentant de l'État lui-même qui peut déférer ces actes au tribunal administratif s'il estime qu'ils sont contraires à la loi⁴¹².

Ces deux hypothèses permettent aux collectivités territoriales et à l'autorité de « tutelle » de recourir au tribunal administratif pour régler les litiges relatifs à la légalité des actes des collectivités territoriales. Le tribunal joue ainsi un rôle essentiel dans le contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales et contribue à garantir le respect des règles et des principes juridiques.

Cette possibilité de recours au tribunal administratif représente, du moins en théorie, un mécanisme qui atténue le rôle de l'administration d'État dans le contrôle des collectivités territoriales et favorise une certaine forme de justiciabilité du principe de subsidiarité.

En permettant aux collectivités territoriales de contester les décisions ou les actes de l'autorité de « tutelle » qui seraient perçus comme une ingérence excessive dans leurs compétences autonomes, ce recours au tribunal administratif offre une voie juridique pour faire valoir le droit des collectivités à l'autonomie de gestion et à la libre administration, conformément au principe de subsidiarité. Le tribunal administratif, en tant qu'instance juridictionnelle indépendante, est chargé d'examiner ces recours et de trancher les litiges liés à la légalité des actes des collectivités territoriales. En rendant des décisions, le tribunal peut ainsi rétablir l'équilibre entre l'administration d'État et les collectivités, en garantissant le respect des règles et des principes de décentralisation.

⁴¹² « Le représentant de l'Etat défère au Tribunal administratif les délibérations non soumises à approbation, les arrêtés et autres actes de la Collectivité territoriale qu'il estime contraires à la légalité, dans les deux (02) mois qui suivent leur transmission. Ce délai est suspendu lorsque le Représentant de l'Etat met en œuvre les dispositions prévues à l'article 295. La décision du Tribunal administratif doit intervenir dans un délai maximum de deux (02) mois », article 296, loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 ; « Le représentant de l'Etat communique à la Collectivité territoriale ses observations sur les délibérations non soumises à approbation, les arrêtés et autres actes qu'il estime contraires à la légalité, dans les quinze (15) jours qui suivent leur transmission. La Collectivité territoriale répond aux observations du représentant de l'Etat dans le délai de quinze (15) jours, à compter de la date de réception desdites observations. A défaut de réponse dans le délai imparti ou lorsque la collectivité n'apporte pas un traitement approprié aux observations formulées, le représentant de l'Etat défère l'acte incriminé au Tribunal administratif », article 295, loi n°2017-051 du 02 octobre 2017.

Cependant, il convient de noter que ce mécanisme est encore récent⁴¹³ et qu'il est probable que, même si la possibilité de recourir à cette voie juridique contribue à créer un cadre de référence légal et à renforcer le principe de subsidiarité dans les relations entre l'administration d'État et les collectivités territoriales, le face-à-face traditionnel du Préfet et des collectivités territoriales puisse perdurer encore quelques années.

⁴¹³ La loi n°2018-031 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs au Mali a été promulguée le 12 juin 2018.

Conclusion du chapitre 2

Les collectivités territoriales au Mali ont bénéficié du transfert de vingt et une compétences de la part de l'État. Ces compétences sont désormais des droits des collectivités, qui devraient avoir la capacité de faire valoir leurs droits en justice en cas de non-respect des décrets de transfert de compétences. Cependant, l'État continue parfois à prendre des décisions ou à mettre en œuvre des programmes sectoriels sans consulter les collectivités, en arguant de la prétendue difficulté des collectivités à exécuter efficacement leurs compétences. La gestion des financements des programmes sectoriels, même pour les compétences transférées, reste entre les mains de l'État. Les fonds ne passent pas par le budget des collectivités et les élus ne sont pas associés à leur gestion.

Les services de « tutelle » et les services techniques de l'État ont du mal à s'adapter aux changements apportés par la réforme de la décentralisation, étant habitués à donner des ordres et à prendre des décisions. Ils ont du mal à accepter leur nouveau rôle de conseillers, qu'ils jugent peu valorisant. Peu de formations ont été dispensées pour les aider à s'adapter à cette nouvelle réalité. Par conséquent, la « tutelle » est souvent absente lorsque les collectivités en ont besoin, mais devient paralysante lorsque les collectivités montrent de la dynamique et de l'initiative. Face à ces dérives, les collectivités n'ont concrètement aucune possibilité de recours pour faire valoir leurs droits et préserver leur autonomie.

Conclusion du Titre 1

La « Charte européenne de l'autonomie locale » du Conseil de l'Europe et la « Charte africaine des principes et valeurs de la décentralisation » de l'Union africaine font toutes deux références au principe de subsidiarité et à l'obligation de l'État de donner les moyens aux collectivités territoriales d'assumer leurs responsabilités. Ces mentions soulignent l'importance de fournir aux collectivités territoriales les ressources nécessaires pour exercer leurs compétences de manière effective.

Les conditions minimales d'application du principe de subsidiarité peuvent donc être déduites à partir de ces mentions et des principes énoncés dans les chartes, elles constituent nos critères d'analyse d'évaluation de l'application du principe :

- Clarté des compétences : les collectivités territoriales doivent disposer de compétences bien définies et spécifiées dans la législation. Cela leur permet de savoir quelles sont leurs responsabilités et de pouvoir agir en conséquence ;
- Ressources adéquates : l'État a l'obligation de fournir aux collectivités territoriales les ressources financières, matérielles et humaines nécessaires pour remplir leurs fonctions. Cela inclut l'allocation de budgets suffisants et la mise à disposition de personnel compétent ;
- Autonomie de décision : les collectivités territoriales doivent avoir la liberté de prendre des décisions en fonction des besoins et des priorités locales, dans les limites fixées par la législation. L'État ne doit pas exercer un contrôle excessif ou abusif sur leurs décisions ;
- Transparence et reddition des comptes : les collectivités territoriales doivent rendre compte de leurs actions et de l'utilisation des ressources qui leur sont allouées. Des mécanismes de transparence et de reddition des comptes doivent être en place pour garantir une gestion responsable et efficace.

Ces critères permettent d'évaluer si le principe de subsidiarité est réellement mis en œuvre et si les collectivités territoriales disposent des conditions nécessaires pour exercer leurs responsabilités de manière effective.

Au titre des compétences, à ce jour l'Etat malien a transféré vingt et une compétences aux collectivités territoriales. Ces compétences sont devenues des droits des collectivités. Elles doivent avoir cette capacité de s'ester en justice en cas de non-respect des décrets leur donnant les compétences de principes. Pourtant, l'État continue parfois à décider ou à mener lui-même des programmes sectoriels sans consulter les collectivités, arguant de la difficulté pour les collectivités d'exécuter de manière efficace leurs compétences. La gestion des financements des programmes sectoriels, même pour les compétences transférées, reste du domaine de l'État. Les fonds ne transitent pas par le budget des collectivités et les maires ne sont pas associés à la gestion. Les services de « tutelle » et les services techniques ont des difficultés à assumer les changements qu'a apportés la réforme de décentralisation dans leur positionnement, habitués à commander, à décider, ils vivent mal ce nouveau statut de conseiller qu'ils trouvent peu valorisant. Peu de formations ont été faites à leur endroit sur ce nouveau métier. Ainsi, la « tutelle » est encore, dans la plupart des cas, à la fois absente lorsque le besoin s'en fait sentir, et paralysante lorsque les collectivités se montrent dynamiques. Face à ses dérives, les collectivités n'ont concrètement aucune possibilité de recours.

Il reste à présent à regarder de plus près si les collectivités ont à leur disposition les ressources humaines, matérielles et financières pour assumer les compétences qui leur ont été dévolues et si, à défaut, l'Etat apporte son soutien par l'attribution des moyens manquants.

Titre 2 – La subsidiarisation en évolution

Pour évaluer la capacité d'action locale réelle des collectivités territoriales, il est essentiel d'analyser les différentes ressources dont elles disposent. En analysant ces différentes ressources, il sera possible de déterminer si elles sont adéquates pour permettre réellement aux collectivités territoriales de prendre en charge les compétences qui leur sont dévolues. Si des lacunes ou des insuffisances sont identifiées, en vertu du principe d'aide et de suppléance l'État doit prendre des mesures correctives pour renforcer la capacité d'action locale des collectivités, afin qu'elles puissent pleinement exercer leurs responsabilités et contribuer au développement local.

Tout d'abord, nous examinerons les ressources financières et matérielles. Les collectivités doivent disposer de ressources adéquates pour financer leurs activités, cela comprend les impôts et taxes locaux, les transferts financiers de l'État central, les fonds de péréquation et les contributions des partenaires techniques et financiers. Les collectivités doivent être en mesure de mobiliser ces ressources de manière efficace et transparente pour financer leurs projets et programmes de développement local, ainsi que pour investir dans le développement et l'entretien de leurs biens mobiliers et immobiliers, et leurs ressources humaines (Chapitre 1).

Ensuite, nous examinerons les ressources humaines. Les collectivités doivent disposer d'un personnel qualifié et compétent pour assumer les responsabilités liées à leurs compétences. Cela comprend le recrutement de personnel qualifié, la formation continue et le développement professionnel. Des stratégies de montée en compétences doivent être développées et la carrière doit suffisamment être attractive pour garantir aux collectivités un personnel compétent et motivé (Chapitre 2).

Chapitre 1 – L'évaluation des ressources financières et matérielles au regard du principe de subsidiarité

La mobilisation des ressources financières est d'une importance cruciale pour la réussite de la décentralisation. Sans autonomie financière, il est difficile d'assurer une réelle autonomie de gestion aux collectivités territoriales.

Les collectivités gèrent le développement local et répondent aux besoins quotidiens des populations grâce à des ressources provenant de différentes sources : principalement les impôts et taxes locaux, les fonds de péréquation, les transferts financiers de l'État central, les fonds des partenaires techniques et financiers, les revenus générés par la valorisation du patrimoine (foncier, ressources naturelles, sites touristiques, marchés) et les contributions de la population (locales et externes).

Pour mieux comprendre cette réalité, nous nous appuyerons sur la dernière étude du Fonds Monétaire International portant sur les finances des collectivités territoriales maliennes, complétée par les données que nous avons recueillies au cours de notre enquête menée en 2021 auprès d'un échantillon de dix-sept collectivités territoriales.

Dans une première partie, nous analyserons l'origine et la nature de ces ressources des collectivités territoriales, en nous interrogeant sur le degré d'autonomie dont elles disposent pour les administrer (section 1).

Ensuite, nous examinerons les principaux défis auxquels les collectivités sont confrontées pour mobiliser ces différentes sources de financement et nous évaluerons l'impact que cela peut avoir sur l'effectivité du principe de subsidiarité (section 2).

Section 1 – Les ressources propres, dévolues et externes

Dans le contexte malien, l'autonomie financière des collectivités territoriales ne se limite pas aux impôts locaux, mais englobe l'ensemble des ressources financières dont elles disposent et leur capacité à les allouer de manière discrétionnaire. Il est donc important de prendre en compte toutes les sources de financement des collectivités territoriales pour évaluer leur autonomie financière, la taxonomie de ces ressources a déjà été discuté précédemment dans cette étude⁴¹⁴.

Dans le cadre des ressources locales, les collectivités territoriales maliennes peuvent mobiliser diverses sources financières. Cela comprend les impôts et taxes locaux, tels que les taxes foncières, les taxes sur les activités économiques et les taxes de séjour. Ces impôts et taxes représentent une part importante des ressources locales, bien que variable d'une commune à l'autre. Cependant, il est important de noter que ces ressources locales ne constituent généralement qu'une partie relativement faible du budget global des collectivités, les collectivités territoriales dépendent ainsi souvent fortement des transferts financiers provenant de l'État et d'autres sources externes pour financer leurs activités (paragraphe 1).

En ce qui concerne les ressources provenant des transferts de l'État et des sources externes, les collectivités territoriales maliennes bénéficient de différentes formes de soutien financier. Les transferts de l'État sont destinés à compenser les charges liées aux compétences transférées et peuvent prendre la forme de dotations globales de fonctionnement ou de dotations spécifiques pour des projets spécifiques. Les collectivités peuvent également recevoir des financements de partenaires techniques et financiers internationaux, tels que des organismes de développement ou des institutions bilatérales (paragraphe 2).

⁴¹⁴ Cf. Partie I, Titre 2, Chapitre 2, Section 2, Paragraphe 2 « les ressources financières et matérielles des collectivités territoriales ».

Paragraphe 1 – Les ressources fiscales locales

La fiscalité locale joue un rôle clé dans l'autonomie financière des collectivités territoriales. Elle leur permet de mobiliser des ressources financières directement sur leur territoire, en fonction des spécificités économiques, sociales et démographiques de leur zone géographique. Ces revenus fiscaux représentent une part importante des ressources des collectivités et leur permettent de financer leurs actions et de répondre aux besoins de leur population.

La fiscalité locale offre également un moyen pour les décideurs locaux de démontrer leur engagement et leur responsabilité envers leurs administrés. En effet, en fixant les taux d'imposition et en collectant les impôts locaux, les collectivités territoriales doivent rendre des comptes à leurs citoyens quant à l'utilisation de ces ressources pour la fourniture des services publics locaux tels que l'entretien des routes, l'éducation, la santé, l'assainissement, etc. Cela renforce la redevabilité des élus locaux envers la population et favorise une meilleure gestion des fonds publics.

L'autonomie financière des collectivités territoriales est également liée à la capacité de fixer des taux de prélèvement adaptés à leur territoire et à la réalité économique locale. Cela leur permet d'ajuster la fiscalité en fonction des besoins et des capacités contributives de leurs habitants et des entreprises présentes sur leur territoire. Cependant, ces taux de prélèvement sont fixés dans des limites définies par la législation nationale afin de garantir une certaine équité fiscale et de prévenir d'éventuelles distorsions entre les différentes collectivités.

La décomposition des ressources fiscales locales

Au Mali, les impôts locaux sont régis par plusieurs textes législatifs, notamment le Code Général des Impôts, le Code des Collectivités Territoriales et les lois spécifiques concernant les ressources fiscales des collectivités territoriales.

La loi n°96-058 du 16 octobre 1996 concerne les ressources fiscales du district de Bamako et des communes qui le composent. Cette loi définit les différentes taxes et impôts locaux applicables dans cette zone, en fonction de l'assiette fiscale concernée.

La loi n°2011-036 du 15 juillet 2011 établit les ressources fiscales des communes, des cercles et des régions du Mali. Cette loi précise les différentes catégories d'impôts et de taxes locales, en fonction de la nature de leur assiette. Cela comprend les impôts sur les personnes physiques, les activités économiques, les activités extractives (mines), les véhicules, ainsi que d'autres taxes et redevances diverses. Par ailleurs, cette loi institue la taxe foncière au Mali.

La décomposition des impôts et taxes locaux en fonction de l'assiette fiscale permet d'adapter la fiscalité aux différentes sources de revenus et aux activités présentes sur le territoire des collectivités. Cela permet également de diversifier les ressources fiscales et de répartir équitablement la charge fiscale entre les différentes catégories de contribuables.

La **fiscalité locale assise sur les personnes et biens physiques** se compose principalement de l'impôt sur les traitements et salaires, de la taxe de développement régional et local et de la taxe foncière :

- Les recettes de l'impôt sur les traitements et salaires proviennent de l'imposition des salaires des fonctionnaires relevant des collectivités territoriales, notamment le personnel de l'éducation nationale travaillant dans les établissements scolaires situés sur le territoire des communes, des cercles ou des régions. Le taux et l'assiette de cet impôt sont uniformes sur l'ensemble du territoire malien, conformément au Code Général des Impôts ;
- La taxe de développement régional et local est un impôt forfaitaire perçu par personne de plus de 14 ans. Son taux est fixé par le Code Général des Impôts, mais chaque collectivité territoriale a la possibilité de modifier ce taux dans une limite de plus ou moins 25%. Cette taxe est complétée par la taxe de voirie, qui concerne les entreprises assujetties à la patente et les familles ;
- La taxe foncière est fixée par voie législative et est prélevée par la Direction Générale des Impôts. Son taux est de 3% et elle est appliquée sur la valeur locative des immeubles bâtis et des terrains nus acquis depuis plus de 3 ans. La taxe foncière s'applique aux personnes physiques et morales.

La **fiscalité sur les activités économiques** est constituée, quasi exclusivement, de la patente professionnelle. La patente est un impôt perçu auprès des entreprises et professionnels

exerçant une activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale. Les autres patentes et licences, quant à elles, génèrent peu de recettes depuis 2012⁴¹⁵.

La **taxation locale des ressources naturelles** (mines, forêt, pêche) relève de différents ministères et codes sectoriels, tels que le code minier et le code forestier. Ces impôts et taxes sont spécifiques à chaque secteur et leur application est gérée par les autorités compétentes.

Les **autres impôts et taxes locaux** concernent principalement les vignettes sur les cycles à moteurs et varie selon la cylindrée.

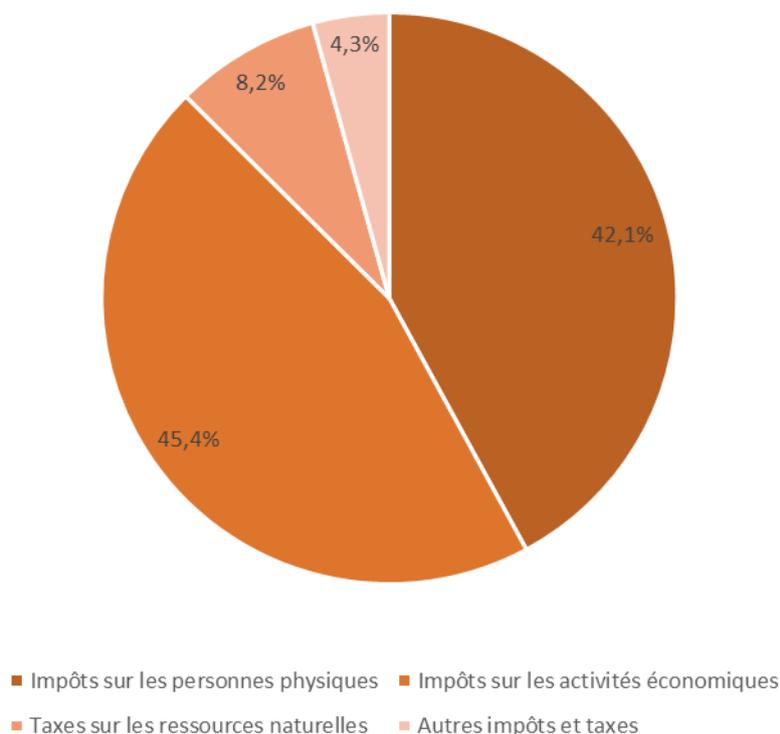
La fiscalité locale au Mali est ainsi composée d'une diversité d'impôts et taxes, couvrant les revenus des personnes physiques, les activités économiques, les ressources naturelles, ainsi que d'autres contributions spécifiques.

La répartition des impôts et taxes dans la fiscalité locale des collectivités territoriales

Pour analyser la répartition des différents impôts et taxes évoqués précédemment dans la fiscalité locale des collectivités locales, nous nous référons à une étude du Fonds Monétaire Internationale réalisée en 2015 et qui propose des données compilées à l'échelle nationale du Mali jusqu'en 2013. A notre connaissance, il s'agit là de la dernière étude exhaustive sur la composition des ressources locales des collectivités territoriales maliennes. Bien qu'elle se situe légèrement en dehors de notre période d'observation (2015/2019), cette étude offre une perspective intéressante pour apprécier les marges de manœuvre dont disposent les collectivités territoriales. Par ailleurs, il convient de noter que la situation fiscale n'a pas connu de changements radicaux sur notre période d'observation (réformes législatives ou de politiques gouvernementales, changements socio-économiques hormis l'aggravement du conflit dans le nord du pays qui a rendu les collectivités territoriales situés dans cette zone géographique progressivement inopérantes).

⁴¹⁵ ROTA-GRAZIOSI Grégoire, CALDEIRA Emilie et CHAMBAS Gérard. *Mali, fiscalité locale et décentralisation*. Rapport du Fonds Monétaire International, département des finances publiques, juillet 2015, p. 26.

Graphique 1 : répartition des recettes des impôts et taxes des collectivités territoriales en 2013⁴¹⁶



Les **recettes locales assises sur les activités économiques** jouent un rôle crucial dans les finances des collectivités territoriales au Mali. Elles représentent la principale source de revenu sur laquelle les collectivités ont une emprise, avec une part de 45,4% dans les recettes globales. Parmi ces recettes, la patente professionnelle constitue une source significative, représentant près de la moitié des recettes locales. Elle est collectée par les services locaux des impôts. Il est intéressant de noter que ces recettes ne sont pas concentrées uniquement dans la capitale, Bamako, mais sont relativement réparties sur l'ensemble du territoire malien. Certaines régions, comme Kayes et Sikasso, bénéficient de revenus importants grâce à leurs activités minières et agricoles. En revanche, les régions de Tombouctou, Gao et Kidal connaissent des recettes plus faibles en raison du niveau traditionnellement limité de l'activité économique dans ces zones⁴¹⁷.

⁴¹⁶ ROTA-GRAZIOSI Grégoire, CALDEIRA Emilie et CHAMBAS Gérard. *Mali, fiscalité locale et décentralisation*. Rapport du Fonds Monétaire International, département des finances publiques, juillet 2015, p. 29.

⁴¹⁷ ROTA-GRAZIOSI Grégoire, CALDEIRA Emilie et CHAMBAS Gérard. *Mali, fiscalité locale et décentralisation*. Rapport du Fonds Monétaire International, département des finances publiques, juillet 2015, pp. 32-34.

Les **recettes locales assises sur les personnes et biens physiques** constituent la deuxième source de revenu importante pour les collectivités territoriales au Mali, représentant 42,1% des revenus locaux. La principale composante de ces recettes est la taxe de développement régional et local (TDRL). Cette taxe revêt une importance particulière dans les zones rurales, tandis que sa collecte, ainsi que celle de la taxe de voirie, est souvent défailante dans les zones urbaines. Cela s'explique en partie par le mode de collecte de la TDRL, qui implique la participation des chefs de village et qui constitue l'un des rares impôts directement payés dans certaines zones rurales. En revanche, dans les zones urbaines plus densément peuplées, où les contribuables bénéficient d'un certain anonymat, la collecte de cette taxe est plus difficile. Les recettes provenant de l'impôt sur les traitements et salaires représentent environ 15% des revenus des collectivités territoriales. En ce qui concerne la taxe foncière, ses recettes sont relativement faibles et il existe des écarts de performance significatifs entre les collectivités locales. Le district de Bamako, en particulier, contribue à plus de 80% des recettes de la taxe foncière et affiche le niveau de recettes par habitant le plus élevé⁴¹⁸.

Les **recettes locales assises sur les ressources naturelles** représentent une part relativement faible, soit 8,2% des revenus des collectivités territoriales au Mali. Cette situation peut être attribuée en partie à la complexité et à la fragmentation de la fiscalité liée à l'exploitation des ressources naturelles, ainsi qu'à l'intervention de plusieurs ministères dans ce domaine. La multiplicité des prélèvements et des taxes spécifiques peut rendre la fiscalité des ressources naturelles peu lisible et difficile à gérer pour les collectivités territoriales. Il est essentiel de procéder à une consolidation des différents prélèvements effectués sur les activités extractives afin de rationaliser et simplifier la fiscalité dans ce secteur. Cela faciliterait la compréhension et la gestion de ces ressources pour les collectivités territoriales, tout en permettant une meilleure mobilisation des revenus provenant de l'exploitation des ressources naturelles. Une réforme visant à améliorer la lisibilité et la transparence de la fiscalité des ressources naturelles pourrait donc contribuer à renforcer les recettes locales et à favoriser un développement plus équilibré des territoires ruraux⁴¹⁹.

⁴¹⁸ Ibid. p. 36.

⁴¹⁹ ROTA-GRAZIOSI Grégoire, CALDEIRA Emilie et CHAMBAS Gérard. *Mali, fiscalité locale et décentralisation*. Rapport du Fonds Monétaire International, département des finances publiques, juillet 2015, pp. 36-37.

Les **autres impôts et taxes**, qui représentent 4,3% des ressources locales, ont un potentiel significatif en raison de l'importante part de l'économie informelle au Mali, ainsi que de la construction anarchique de locaux professionnels. Ces activités, bien qu'informelles, peuvent être soumises à des réglementations et des obligations fiscales, notamment en ce qui concerne l'autorisation de construire et l'usage privatif du domaine public. La mise en place d'une fiscalité plus efficace et équitable dans ces domaines pourrait permettre de mobiliser davantage de ressources locales pour les collectivités territoriales. Les taxes sur l'autorisation de construire et sur l'usage privatif du domaine public pourraient être des leviers importants pour générer des revenus supplémentaires et encourager une meilleure régulation des activités économiques et de la construction.

La part des recettes locales dans le budget des collectivités territoriales

Pour évaluer la marge de manœuvre financière des collectivités territoriales, il est important de prendre en compte non seulement la composition de leur assiette fiscale, mais également la part relative des recettes locales dans leur budget global.

En comparant cette part aux autres sources de financement, telles que les transferts de l'État et l'aide des partenaires techniques et financiers, il est possible de mieux comprendre le degré d'autonomie financière des collectivités territoriales. Si les recettes locales représentent une part significative du budget, cela indique une plus grande indépendance et une plus grande capacité à prendre des décisions financières locales. En revanche, si les recettes locales sont négligeables par rapport aux transferts de l'État et à l'aide extérieure, cela peut limiter la capacité des collectivités territoriales à agir de manière autonome et à répondre aux besoins spécifiques de leur territoire.

Cette analyse permet de mettre en évidence les défis auxquels sont confrontées les collectivités territoriales en matière de mobilisation des ressources propres et de leur dépendance vis-à-vis des transferts et de l'aide extérieure. Elle souligne également l'importance de renforcer l'autonomie financière des collectivités territoriales, notamment en développant leur capacité à générer des revenus locaux et à gérer efficacement leurs finances.

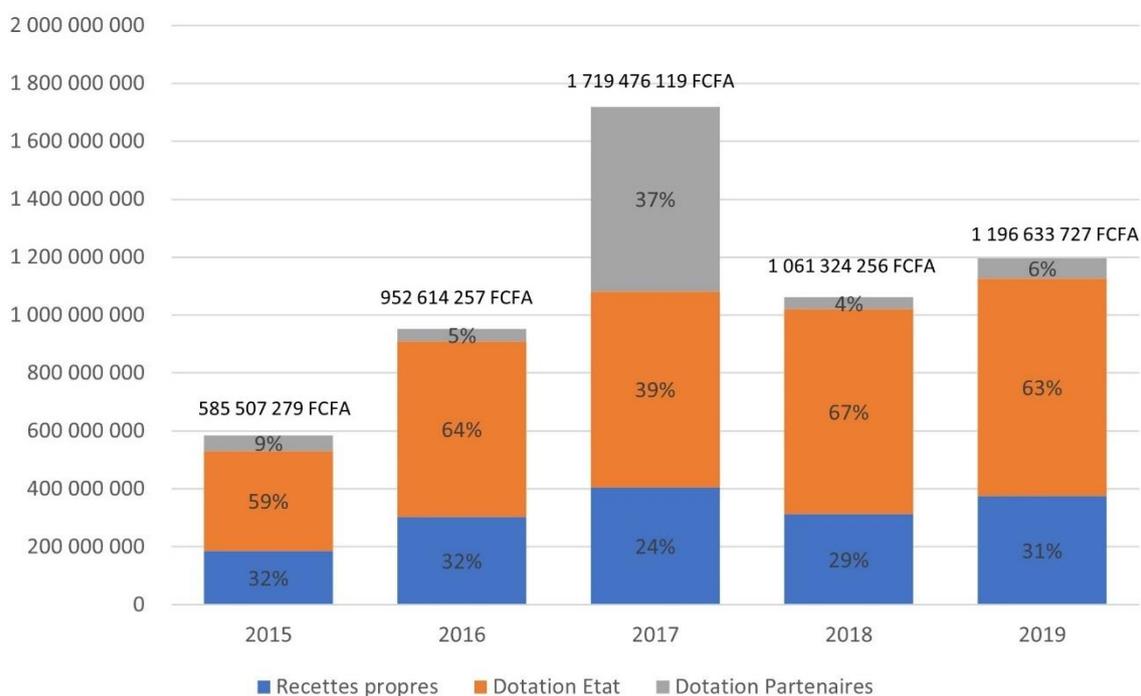
Pour cela, nous recourons aux données issues de l'enquête que nous avons réalisée pour cette étude en 2021 auprès d'un échantillon de dix-sept collectivités territoriales représentant

l'ensemble des niveaux existants, la diversité géographique et la densité de population⁴²⁰. Les données présentées ci-après proposent une visualisation de l'évolution des recettes globales des collectivités et de la répartition entre les trois principales sources de revenus : ressources propres, ressources issues des transferts de l'Etat et celles provenant de partenaires techniques et financiers (à savoir, presque uniquement des acteurs de l'aide publique au développement) pour chacune des cinq années de la période d'observation.

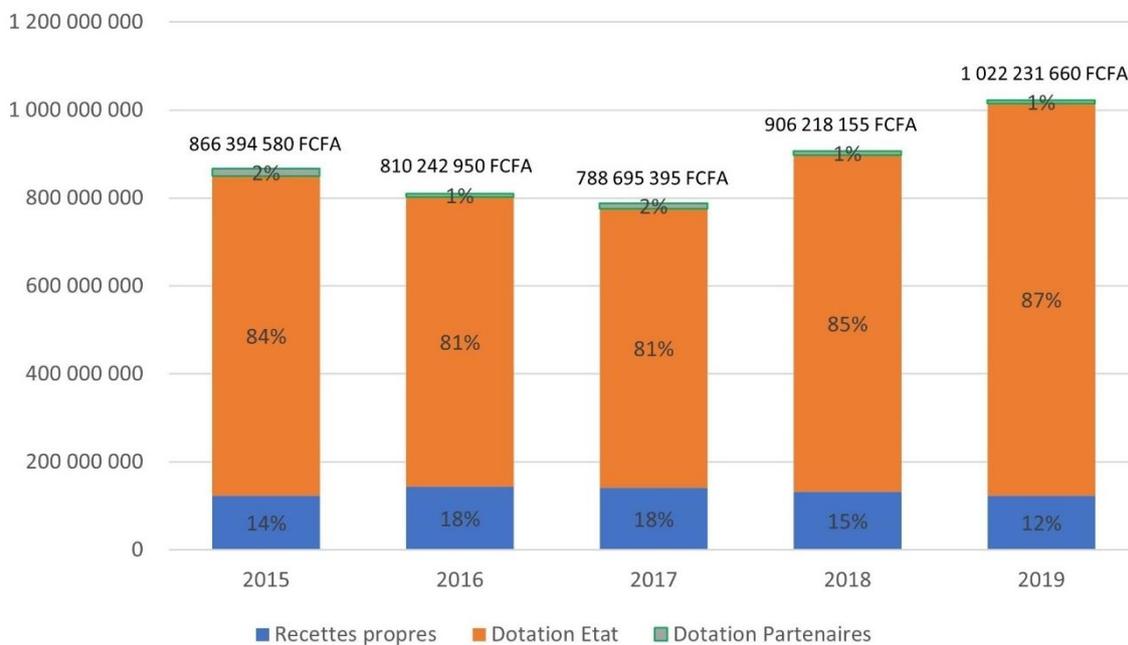
L'échantillonnage est composé de dix communes, cinq cercles et une région. Pour le niveau communal, les données présentées correspondent à une moyenne qui a été établie pour l'ensemble des communes. Il en va de même pour le niveau cercle. Les écarts entre les différentes communes et cercles ne sont pas significatifs, à l'exception de la commune II de Bamako qui, de par son importante population et son caractère urbain, a des revenus propres plus importants que les communes rurales. Néanmoins, ceci n'importe guère dans la présente analyse car ce qui doit être observé est la décomposition du budget au regard des trois sources de financement et, à cet égard, toutes les collectivités communes et cercles se situent à des niveaux similaires.

⁴²⁰ Les détails de cette enquête ont déjà été présentés en introduction de la présente étude.

Graphique 2 : évolution de la répartition des recettes dans le budget des communes (moyennes)⁴²¹



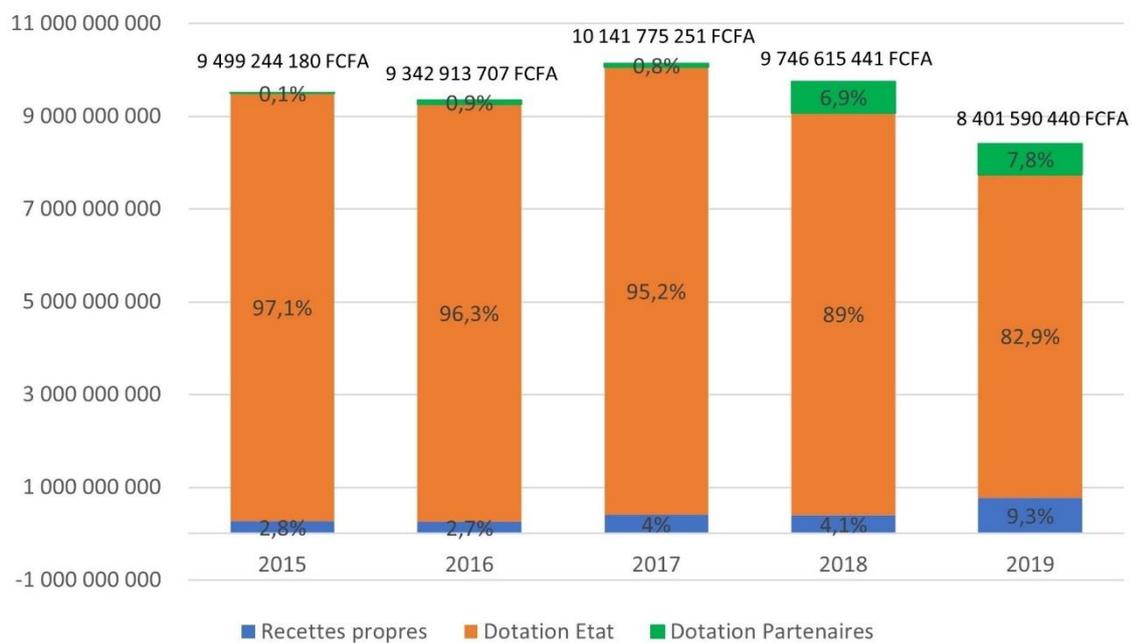
Graphique 3 : évolution de la répartition des recettes dans le budget des cercles (moyennes)⁴²²



⁴²¹ Données obtenues dans l'enquête réalisée pour les besoins de cette étude en 2021.

⁴²² Données obtenues dans l'enquête réalisée pour les besoins de cette étude en 2021.

Graphique 4 : évolution de la répartition des recettes dans le budget de la région de Koulikoro⁴²³



La collecte de données effectuée révèle une tendance importante. La part des ressources locales dans le budget diminue à mesure que l'on monte dans la hiérarchie administrative, passant de 24% à 32% au niveau communal, à seulement 2,8% à 9,3% au niveau régional. Cette diminution peut s'expliquer par plusieurs facteurs, tels que la concentration des ressources et des compétences au niveau supérieur, ainsi que la dépendance accrue aux transferts de l'État.

En parallèle, la part des dotations de l'État augmente considérablement, passant de 50% au niveau communal à près de 100% au niveau régional. Cela indique une forte dépendance des collectivités territoriales vis-à-vis des transferts financiers de l'État pour financer leurs activités et programmes. Cette dépendance accrue peut limiter leur autonomie financière et leur capacité à mettre en œuvre des politiques locales adaptées aux besoins spécifiques de leur territoire.

⁴²³ Ibid.

Ces constats mettent en évidence les défis auxquels les collectivités territoriales maliennes sont confrontées en matière de mobilisation des ressources locales et de redevabilité financière. La fiscalité locale, en raison de ses assiettes complexes et peu transparentes, ne parvient pas à générer des recettes suffisantes pour répondre aux besoins croissants des collectivités territoriales.

La part des ressources locales dans les recettes totales des collectivités territoriales, particulièrement faible, est largement compensée par l'augmentation des transferts en provenance de l'Etat, ce qui crée une dépendance financière importante vis-à-vis de cette source de financement. En conséquence, les collectivités territoriales ont une marge de manœuvre limitée pour exercer leur autonomie financière et mettre en œuvre des politiques locales efficaces.

Pour une application effective du principe de subsidiarité, il est nécessaire de renforcer la capacité des collectivités territoriales à mobiliser des ressources propres et à exercer un contrôle plus direct sur leur budget. Cela peut impliquer des réformes visant à accroître les revenus locaux, à améliorer la gestion financière des collectivités territoriales et à promouvoir une répartition plus équitable des ressources entre les différents niveaux administratifs.

Paragraphe 2 – Les ressources fiscales nationales et externes

Outre les ressources fiscales locales, les collectivités territoriales maliennes disposent de sources de financement complémentaires : les transferts de l'Etat, l'appui financier des bailleurs de l'aide publique au développement et l'emprunt sur les marchés financiers.

De par leur nature externe, les collectivités n'ont pas de prise sur la détermination de ces ressources dont la disponibilité et la stabilité peuvent varier, ce qui peut affecter la capacité des collectivités territoriales à exercer pleinement leurs compétences et donc l'expression pleine et entière du principe de subsidiarité.

Les transferts budgétaires conditionnels et inconditionnels de l'Etat

Comme nous l'avons vu précédemment⁴²⁴, les transferts financiers peuvent être conditionnels ou inconditionnels, ce qui peut avoir un impact sur l'autonomie des collectivités territoriales et leur capacité à prendre des décisions de manière indépendante.

Les transferts conditionnels sont liés à des conditions spécifiques fixées par le gouvernement central. Ces conditions peuvent inclure des exigences en termes de fourniture de certains biens ou services publics, d'adoption de politiques spécifiques ou de respect de certaines normes. Ces transferts sont souvent utilisés par le gouvernement central pour orienter les actions des collectivités territoriales dans des domaines prioritaires définis au niveau national. Cela peut contribuer à la mise en œuvre de politiques sectorielles et à l'harmonisation des actions des collectivités territoriales. Cependant, cela peut également limiter la flexibilité et l'autonomie des collectivités locales dans la gestion de leurs ressources.

D'un autre côté, les transferts inconditionnels ne sont pas assortis de conditions spécifiques. Les collectivités locales ont plus de liberté dans l'utilisation de ces ressources et peuvent les allouer selon leurs propres priorités et besoins locaux. Cela leur donne une plus grande marge de manœuvre pour décider comment utiliser les fonds et répondre aux demandes spécifiques de leur communauté, selon leurs propres critères et peuvent les consacrer à n'importe quel bien ou service local ou même, les utiliser pour réduire la pression fiscale locale. Les transferts

⁴²⁴ Cf. Partie I, Titre 2, Chapitre 2, Section 2, Paragraphe 2 « les ressources financières et matérielles des collectivités territoriales ».

inconditionnels permettent aux collectivités locales de prendre des décisions plus autonomes et de s'adapter aux réalités locales.

La transparence et la prévisibilité des transferts financiers sont essentielles pour assurer l'efficacité des politiques publiques locales et renforcer la redevabilité des collectivités territoriales envers les citoyens. Lorsque les transferts sont opaques et que les contribuables ne sont pas informés de la manière dont les ressources sont allouées et utilisées, cela crée une asymétrie d'information qui nuit à la confiance des citoyens et à leur capacité à évaluer l'efficacité des politiques publiques locales. Sans cette transparence, il devient difficile de mesurer l'impact réel des ressources allouées sur les services publics locaux et de tenir les collectivités territoriales responsables de leurs décisions et de leurs résultats.

Un système de transfert efficace doit donc garantir la transparence à la fois dans le montant des transferts alloués et dans le processus d'allocation des ressources. Cela permet aux citoyens de comprendre comment leurs impôts sont utilisés et de suivre les résultats obtenus. La transparence favorise également le dialogue entre les citoyens et les gouvernements locaux, renforçant ainsi la participation citoyenne dans la prise de décision et la surveillance de l'utilisation des ressources publiques.

L'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales

L'ANICT a été créée en 2000 pour accompagner le processus de décentralisation avec pour mission la gestion des subventions affectées à la réalisation des investissements locaux entrepris sous la maîtrise d'ouvrage des collectivités. Initialement imaginée comme la banque des collectivités locales, l'ANICT a dû adapter son modèle à la lenteur du transfert des ressources de l'Etat, aux ressources propres limitées des collectivités territoriales et au manque de compétences et de maîtrise de la chaîne de finance publique d'une part importante des élus.

Cette Agence a pour mission de gérer les subventions affectées à la réalisation des investissements locaux entrepris sous maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales et de garantir certains prêts contractés par elles, à ce titre, elle est chargée de :

- Recevoir et allouer aux collectivités territoriales les subventions destinées à la réalisation des investissements sous maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales en tenant compte de leur degré de développement ;

- Aider les collectivités territoriales à développer des services de proximité rendus à leurs administrés pour la réalisation d'équipements ;
- Inciter les collectivités territoriales à développer la mobilisation de leurs ressources propres ;
- Garantir les prêts contractés par les collectivités territoriales pour le financement de leurs investissements ;
- Assurer la péréquation entre les différents budgets des communes ;
- Gestion comptable et financière du FNACT.

Pour répondre à ces missions, l'Agence gère le Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales (FNACT)⁴²⁵ pour prendre en compte les problématiques de formation, de renforcement de capacités des collectivités et d'appui à leur fonctionnement lorsqu'elles n'ont pas assez de ressources. Le FNACT englobe ainsi cinq dotations :

- La dotation d'investissement des collectivités territoriales (DIN) qui a pour vocation d'améliorer l'accès des populations aux services sociaux de base, de réaliser des équipements structurants et des équipements générateurs de revenus. Il est attendu de la collectivité une quote-part de 20% du financement global de l'investissement ;
- La dotation pour les appuis techniques (DAT) qui finance les activités de renforcement de capacités, d'achat d'expertise sur le marché, l'animation et la coordination des appuis techniques ;
- La dotation pour l'appui au fonctionnement des collectivités territoriales (DAFCT) qui a pour vocation de soutenir les charges salariales, la tenue des sessions ordinaires et extraordinaires, la prise en charge des activités de compte rendu aux citoyens, de compensation des charges induites par les compétences transférées ;
- La dotation pour l'inter-collectivité (DIC) qui a pour objectif de soutenir la réalisation d'équipements structurants communs à plusieurs collectivités pour réaliser des économies d'échelle ;

⁴²⁵ Initialement il s'agissait du Fonds pour l'Investissement des Collectivités Territoriales (FICT), exclusivement destiné à l'investissement, qui a ensuite été remplacé en 2007 par le FNACT dont la structuration embrassée l'ensemble des missions assignées à l'ANICT.

- La dotation pour la garantie des emprunts des collectivités territoriales (DGECT) qui a pour vocation de faciliter les prêts bancaires aux collectivités pour des investissements structurants tel que l'aménagement de zones industrielles ou commerciales, l'électrification, etc.

Au fil des années, des sous-guichets et des modes opératoires ont également vu le jour pour soutenir des mécanismes spécifiques développés par l'Etat, à l'image de la Dotation d'Investissement affectée au Financement du Développement Economique Régional (DIN-DER)⁴²⁶ et le Contrat-Plan État-Région (CPER)⁴²⁷ mis en place pour accompagner la régionalisation conformément aux orientations du document cadre de politique nationale de la décentralisation (DCNPD) et avec l'ambition de répondre aux différentes crises institutionnelles, politiques et sociales que le pays traverse.

En tant qu'instrument financier de la décentralisation, l'ANICT gère différents types de financements aux modalités aussi diverses que variées parmi lesquels les fonds généraux, sectoriels et géographiques de l'Etat et les fonds ciblés et non ciblés des partenaires techniques et financiers⁴²⁸. Pour minorer cette diversité et la disparité dans l'accès des

⁴²⁶ La Dotation d'Investissement affectée au Financement du Développement Economique Régional (DIN-DER) a été créée pour accompagner la régionalisation. Il s'agit d'une enveloppe allant de 75 à 150 millions par an et par région, financée par les fonds généraux, mise à la disposition des Conseils Régionaux pour le financement de projets d'intérêt économique (PIE) dans le cadre de la mise en œuvre du développement économique régional. Ces PIE doivent valoriser les potentialités régionales à travers notamment la protection et la valorisation des ressources naturelles et des filières porteuses, l'amélioration de l'accès aux biens et aux services dans la région et de leur exportation.

⁴²⁷ Le Contrat-Plan Etat-Région (CPER), mécanisme d'appui financier aux collectivités Régions/District a été mis en place pour les accompagner dans l'accomplissement de leur mission de développement économique. Ce mécanisme s'inscrit également dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali qui prévoit des dispositions en vue de la mise en place de programmes d'investissement pluriannuels structurants et de la réglementation des obligations de l'Etat en matière de développement économique et social.

⁴²⁸ Dans un souci d'harmonisation, l'ANICT développe avec ses différents partenaires des modes opératoires qui garantissent la cohérence avec les procédures du FNACT. Néanmoins, plusieurs partenaires abondent la DIN du FNACT par des ressources non soumises à péréquation dans le cadre de la détermination des droits de tirage. Les fonds sont alors dits « ciblés » et l'ANICT peut créer des sous-guichets ou affecter aux collectivités bénéficiaires des droits de tirage additionnels. Il s'agit dans ce cas d'élaborer des modes opératoires spécifiques,

collectivités aux ressources, l'ANICT a développé un système de calcul de péréquation adaptés aux spécificités et aux besoins des politiques locales afin de permettre une répartition des ressources équitable prenant en compte les disparités, reposant sur trois critères :

- Le critère de situation qui évalue les besoins des collectivités au regard de leur contexte territorial (le nombre d'habitants de la collectivité, l'éloignement de la collectivité par rapport aux grands centres d'approvisionnement commercial, l'indice de pauvreté local) ;
- Le critère de performance fiscale qui mesure la bonne administration fiscale des collectivités (la capacité de recouvrement des ressources fiscales sur la base du taux de recouvrement de la taxe de développement régional et local) ;
- Le critère de performance en matière de gouvernance (nombre de sessions ordinaires trimestrielles tenues, nombre de PV de sessions transmis, période de transmission du compte administratif à la « tutelle », tenue des restitutions publiques, mobilisation des ressources propres de la collectivité).

Les ressources externes

Enfin, en plus des ressources fiscales locales et des transferts de l'État, les collectivités territoriales ont la possibilité de mobiliser des financements provenant de l'aide publique au développement et des emprunts sur les marchés financiers.

L'aide publique au développement désigne les financements octroyés par des partenaires internationaux, tels que les organisations internationales, les pays donateurs et les institutions financières internationales. Ces fonds sont destinés à soutenir le développement économique et social du pays, y compris les initiatives menées par les collectivités territoriales. L'aide publique au développement peut prendre différentes formes, telles que des subventions, des prêts concessionnels ou des dons, et peut être utilisée pour financer des projets spécifiques ou renforcer les capacités institutionnelles des collectivités. Cette multiplicité de canaux rend

adaptés à chaque projet. Les modalités et les conditions de gestion peuvent alors plus ou moins différer du processus standard. Selon le partenaire, la dimension du projet ou son contexte de mise en œuvre, l'ANICT peut également être amenée à jouer un rôle plus ou moins grand : du simple suivi financier à la maîtrise d'ouvrage déléguée, en passant par le suivi technique et l'appui-conseil dans le cycle de vie des projets.

cette source de financement difficile à évaluer précisément la part dans les recettes des communes.

En effet, une partie de l'aide publique au développement est intégrée aux transferts de l'État. Cela se produit lorsque l'État bénéficie d'appuis budgétaires sectoriels qui incluent des compétences décentralisées (comme, par exemple, l'éducation ou la santé). Dans ce cas, les fonds sont transférés de l'État aux collectivités territoriales en tant que partie des transferts conditionnels. De plus, certains bailleurs de fonds contribuent directement aux fonds de financement de la décentralisation, via le FNACT géré par l'ANICT. En outre, des projets spécifiques qui soutiennent explicitement la décentralisation peuvent être exécutés par les ministères sectoriels, et les fonds alloués à ces projets sont intégrés aux transferts de l'État.

D'autre part, certains bailleurs de fonds et organisations non gouvernementales financent directement des projets au niveau des collectivités territoriales. Ces fonds ne sont pas nécessairement intégrés à la comptabilité publique et peuvent être gérés séparément par les collectivités ou les partenaires de développement. Dans ce cas, les ressources financières sont fournies directement aux collectivités territoriales pour la mise en œuvre de projets spécifiques, sans passer par les canaux réguliers de transferts de l'État.

Il est important de noter que la répartition et la gestion de l'aide publique au développement peuvent varier en fonction des bailleurs de fonds, des projets et des politiques spécifiques de chaque pays. Cela rend complexe l'évaluation précise de la part de cette aide dans les recettes des collectivités territoriales.

Par ailleurs, les collectivités territoriales peuvent également accéder aux marchés financiers en contractant des emprunts auprès d'institutions financières. Ces financements sont généralement destinés à des projets d'investissement à long terme, tels que des infrastructures publiques ou des programmes de développement local. Les emprunts sur les marchés financiers peuvent être soumis à des conditions spécifiques et impliquent le remboursement de la dette contractée.

Bien que les collectivités territoriales au Mali aient légalement la possibilité de recourir à l'emprunt pour financer leurs projets et investissements, dans la pratique, elles rencontrent souvent des difficultés pour le faire. L'une des principales raisons de cette situation est le manque de moyens de garantie de la part des collectivités. Les institutions financières, telles

que les banques, exigent généralement des garanties solides pour accorder des prêts aux collectivités territoriales. Cela peut inclure des garanties telles que des actifs financiers, des revenus stables, des garanties personnelles ou des garanties de l'État. Comme nous l'avons vu précédemment, la garantie des emprunts des collectivités territoriales est justement l'objet du guichet DGECT du FNACT, mais – comme nous le verrons par la suite – faute d'abondement suffisant il est de fait non opérationnel. Ainsi, de nombreuses collectivités territoriales, en particulier les plus petites et les plus défavorisées, ont du mal à fournir ces garanties en raison de leurs ressources financières limitées.

En conséquence, les collectivités territoriales dépendent principalement des transferts financiers de l'État et de l'aide publique au développement pour financer leurs activités et projets. Cela limite leur capacité à mobiliser des ressources supplémentaires et peut avoir un impact sur leur capacité à mettre en œuvre des initiatives de développement de grande envergure.

Section 2 – L'autonomie financière des collectivités territoriales en question

Nous examinerons à présent les principaux défis auxquels les collectivités sont confrontées pour mobiliser ses différentes sources de financement et nous évaluerons l'impact que cela peut avoir sur l'effectivité du principe de subsidiarité.

Dans le domaine des ressources locales, les collectivités territoriales maliennes sont confrontées à plusieurs défis majeurs qui entravent leur capacité à mobiliser efficacement ces sources de financement. Tout d'abord, d'un point de vue socio-politique, certaines communautés ont des habitudes historiques, politiques et traditionnelles de refus de paiement des taxes. Sur le plan technique, le système de taxation lui-même pose des problèmes. En termes de gestion, il y a un manque de rigueur dans l'élaboration et l'exécution des budgets des collectivités territoriales (paragraphe 1).

Quant aux ressources transférées et externes, les collectivités territoriales maliennes sont confrontées à des difficultés systémiques qui entravent leur capacité à affecter efficacement ces ressources. La dépendance à l'égard des partenaires techniques et financiers internationaux pour le financement des projets de développement crée une prévisibilité financière limitée pour les collectivités. De plus, les mécanismes de transfert de ces ressources ne sont pas toujours optimisés, ce qui peut entraîner des retards dans les versements ou une allocation inadéquate des fonds aux projets prioritaires (paragraphe 2).

Paragraphe 1 – Les difficultés liées à la mobilisation des ressources propres

Les collectivités territoriales sont confrontées à des charges importantes, telles que les dépenses de fonctionnement, d'équipement et d'investissement, qui nécessitent des ressources financières adéquates pour être supportées. Pour répondre à ces besoins, les collectivités comptent sur la collecte d'impôts et de taxes, qui sont censés leur fournir des ressources suffisantes.

Cependant, dans la réalité, les collectivités ont souvent du mal à faire face à leurs charges, en grande partie en raison d'un faible niveau de recouvrement des taxes. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette faible mobilisation des ressources locales. Sur le plan socio-politique, il existe des dynamiques complexes qui influencent la participation des contribuables au paiement des impôts et des taxes. Sur le plan technique, il existe des obstacles liés à la collecte des impôts et des taxes. Enfin, les collectivités territoriales peuvent également être confrontées à des difficultés liées à la gestion budgétaire.

Les facteurs socio-politiques de la faible mobilisation des ressources locales

Lors de la mise en place des collectivités territoriales au Mali, des difficultés sont survenues dans la mobilisation des taxes et impôts. Certaines annonces erronées de politiciens annonçant la fin de l'obligation de payer des impôts ont pu contribuer à cette confusion. De plus, la méconnaissance de la réforme, l'imprécision et le manque de connaissances des règles de collecte fiscale, ainsi que le manque de moyens et de ressources ont également contribué à cette situation.

Ces facteurs ont entraîné une certaine confusion tant parmi les élus locaux que parmi les fonctionnaires chargés de la collecte des impôts. La mise en place d'un nouveau système fiscal et le transfert des compétences fiscales aux collectivités territoriales ont nécessité une période d'adaptation et de formation pour assurer une collecte efficace des impôts et taxes, les difficultés liées à cette période de transition ont d'ailleurs été aggravées du fait de la carence de moyens.

La mobilisation des taxes et impôts au Mali a également été affectée par des habitudes historiques, politiques et traditionnelles de refus de paiement des taxes⁴²⁹. Certaines communautés peuvent avoir une longue tradition de non-paiement des impôts, ce qui peut créer des obstacles à la collecte fiscale.

De plus, le manque de volonté politique d'expliquer aux citoyens l'importance du recouvrement des taxes et impôts pour le développement local peut également contribuer à la réticence des contribuables à s'acquitter de leurs obligations fiscales. Une communication efficace et transparente sur l'utilisation des fonds collectés et les avantages pour la communauté peut contribuer à renforcer la confiance et l'adhésion des citoyens.

Dans certaines régions ou villages non-représentés au conseil des collectivités territoriales, il peut y avoir un manque de confiance envers les institutions locales, ce qui peut entraîner une réticence à payer les taxes et impôts. La participation et l'inclusion de tous les citoyens, quelle que soit leur représentation au conseil, sont importantes pour renforcer la confiance et encourager la contribution fiscale.

En milieu urbain, le manque de sentiment d'appartenance à une communauté peut également influencer l'attitude des contribuables envers le paiement des impôts et taxes. Lorsque les résidents ne se sentent pas liés à leur quartier ou à leur commune, ils peuvent être moins enclins à contribuer financièrement à leur développement.

La situation dans le Nord du Mali, marquée par des années de rébellion et d'instabilité, a eu un impact significatif sur la mobilisation des impôts et taxes. L'affaiblissement de l'autorité de l'État et des chefs de fraction a créé un vide de pouvoir et une désintégration de l'administration locale⁴³⁰. En l'absence de la présence de l'État et de la fourniture de services de base, les populations nomades ont peu à peu cessé de payer les impôts et taxes, car elles ne voyaient pas les bénéfices concrets du développement dans leur région.

⁴²⁹ Gesellschaft für Technischen Zusammenarbeit (GTZ). *Etat des lieux des ressources locales, étude de cas de la région de Koulikoro*. Rapport du Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (PACT), Bamako, 2007, p. 12.

⁴³⁰ TAICLET Benoit, BERBACH Marie Laure, SOW Moussé, *Réussir la décentralisation financière*, Rapport du Fonds Monétaire International, département des finances publiques, Bamako, 2015, p. 30.

Le manque de confiance envers les institutions étatiques et l'absence de services publics adéquats ont contribué à la réticence des populations à s'acquitter de leurs obligations fiscales et, à bien des égards, le contexte spécifique du Nord du Mali nécessite des approches adaptées à la mobilisation fiscale dans cette région qui doivent viser non seulement de rétablir l'autorité de l'État, mais aussi la confiance entre les populations nomades et les institutions locales.

De plus, il est important de prendre en considération le niveau de pauvreté prévalant au Mali, ce qui rend le régime fiscal en vigueur particulièrement lourd pour certaines couches de la population. Les impôts sont souvent payés en plusieurs tranches, et la capacité de paiement tout au long de l'année est fortement tributaire des conditions climatiques, notamment dans les collectivités rurales où l'agriculture est la principale source de revenus. En cas de mauvaise pluviométrie ou de difficultés économiques, les ménages peuvent avoir du mal à honorer leurs obligations fiscales.

Dans certains cas, les collectivités font le choix de ne pas procéder à la collecte des impôts par crainte d'aggraver les tensions sociales. Elles peuvent également céder aux pressions de certains chefs de village qui menacent de se retirer de la commune si des taxes leur sont imposées. Ces situations de résistance à la collecte des impôts peuvent être exacerbées par des communautés « dissidentes » qui refusent catégoriquement de payer quoi que ce soit à leur collectivité et qui interdisent même aux collecteurs de passage sur leur territoire.

Cette réalité met en évidence les difficultés auxquelles sont confrontées les collectivités territoriales dans la mobilisation de leurs ressources financières. Les tensions sociales, la précarité économique et la résistance au paiement des impôts sont autant de facteurs qui peuvent limiter la capacité des collectivités à générer des revenus fiscaux suffisants pour financer leurs activités et fournir des services publics de base à leurs populations.

Les facteurs techniques de la faible mobilisation des ressources locales

Une autre des difficultés est due au système de taxation qui est basé sur des données non-viables. Les collectivités territoriales n'ont pas suffisamment fait d'efforts pour actualiser les informations transmises par les anciens administrateurs lors de la passation de pouvoir. De plus, les services techniques, tels que le service des impôts, n'ont pas été impliqués dans le

recensement entrepris, en particulier dans les centres urbains où il aurait été nécessaire de réaliser un inventaire des boutiques, des places de marché, et autres activités économiques.

Cette situation met en évidence deux insuffisances majeures dans l'élaboration du budget des collectivités territoriales. Tout d'abord, la mauvaise évaluation du potentiel fiscal pose un problème crucial. En se basant sur des données obsolètes, les collectivités ne parviennent pas à appréhender de manière précise les ressources fiscales dont elles disposent réellement. Cela limite leur capacité à mobiliser les fonds nécessaires pour financer les services publics locaux et répondre aux besoins de leurs populations.

De plus, la non-concordance des chiffres entre les données des collectivités et celles du service des impôts soulève des problèmes de fiabilité et de cohérence dans la gestion financière des collectivités. Cette divergence peut entraîner des difficultés dans le suivi des recettes fiscales, la planification budgétaire et la prise de décisions éclairées. En conséquence, les collectivités territoriales se trouvent confrontées à des obstacles dans leur capacité à mobiliser efficacement les ressources financières nécessaires à leur fonctionnement.

Les procédures de recouvrement des recettes fiscales et la faible disponibilité des services techniques financiers de l'État ont constitué un obstacle majeur pour les élus les plus motivés. Dans de nombreux cas, les maillons de la chaîne de recouvrement se sont révélés défectueux, rendant la collecte des impôts et taxes encore plus difficile pour les collectivités territoriales.

Notre enquête, réalisée auprès d'un échantillonnage de dix-sept collectivités territoriales, a révélé que seulement cinq d'entre elles disposaient d'un régisseur des recettes. Cela indique clairement un manque de personnel qualifié et formé pour gérer efficacement la collecte des impôts et taxes au sein des collectivités. De plus, les percepteurs des services du Trésor, chargés de cette tâche, sont en nombre insuffisant pour collecter l'ensemble des impôts, ce qui met encore plus de pression sur leur capacité à recouvrer les recettes fiscales.

Il convient également de souligner que les services déconcentrés de l'État, y compris les services financiers, font face à des pénuries de moyens et à des contraintes budgétaires⁴³¹. Cette situation se répercute sur leur capacité à fournir un soutien adéquat aux collectivités

⁴³¹ Cf. Partie II, Titre 1, Chapitre 2, Section 2, Paragraphe 1 « les difficultés du dispositif d'appui-conseil aux collectivités territoriales ».

territoriales pour la gestion financière et la collecte des recettes fiscales. Par conséquent, les collectivités se retrouvent souvent confrontées à la nécessité d'indemniser financièrement les percepteurs des services du Trésor pour le travail supplémentaire qu'ils effectuent.

Le manque à gagner en recettes fiscales a des conséquences directes sur la capacité des collectivités territoriales à mettre en place des projets d'investissement. En effet, les élus locaux se retrouvent dans l'incapacité de fournir la part de financement requise, soit 20% attendue par l'ANICT pour la mobilisation des droits de tirages issus de la dotation DIN⁴³², qui est conditionnée à la mobilisation des recettes fiscales.

Cette situation compromet la viabilité économique et politique des collectivités territoriales. En l'absence de ressources suffisantes, les projets de développement sont entravés, les infrastructures ne sont pas construites ou entretenues, les services publics essentiels ne sont pas améliorés. Enfin, cette situation nuit à l'autonomie financière des collectivités territoriales, qui est un pilier essentiel du principe de subsidiarité.

Les difficultés liées à la gestion budgétaire des collectivités territoriales

Lors de leur création, les collectivités territoriales ont été confrontées à des difficultés dans la maîtrise de la gestion budgétaire. Bien que la gestion administrative et financière ait été un enjeu prioritaire pour les partenaires d'appui à la décentralisation, y compris les CCC, l'élaboration et l'exécution des budgets des collectivités territoriales ont posé des problèmes.

L'exécution des premiers budgets a été entachée d'irrégularités et de lacunes. Les élus locaux manquaient souvent d'expérience et de compétences dans la gestion financière, ce qui a conduit à des erreurs et à des difficultés dans la mise en œuvre des budgets. De plus, la transition entre l'ancien système administratif et le nouveau système décentralisé a nécessité un ajustement et une adaptation des pratiques de gestion.

Cependant, grâce à des appuis-conseils rapprochés et à la formation des élus locaux, toutes les collectivités sont aujourd'hui en mesure d'élaborer et d'exécuter des budgets de manière

⁴³² Cf. Partie II, Titre 2, Chapitre 1, Section 2, Paragraphe 2 « les difficultés liées à la mobilisation des ressources nationales et externes ».

plus satisfaisante. Les CCC et d'autres structures d'appui ont joué un rôle essentiel en fournissant une assistance technique et un accompagnement aux collectivités territoriales.

L'établissement du budget des collectivités territoriales semble être souvent un exercice mécanique qui souffre d'un manque d'analyse et d'une méconnaissance des plans comptables de la part de ceux qui sont chargés de l'élaborer et de ceux qui doivent le suivre. Il manque souvent un travail approfondi d'analyse et de planification budgétaire, ce qui peut compromettre la qualité et la pertinence des décisions prises.

Un des problèmes récurrents est le manque de compte rendu dans l'élaboration du budget. Les informations sur les dépenses et les recettes sont souvent insuffisantes ou peu détaillées, ce qui rend difficile le suivi et l'évaluation de l'exécution budgétaire. De plus, le recensement et la gestion du matériel communal sont souvent négligés, ce qui peut entraîner une utilisation non optimale des biens et des ressources de la collectivité, y compris ceux appartenant à l'État.

L'élaboration du budget est souvent réalisée dans la précipitation, avec une approche de dernière minute pour répondre aux échéances imposées. Les responsables des collectivités territoriales attendent souvent la période de l'approbation pour produire un document budgétaire, ce qui ne permet pas de consacrer suffisamment de temps et d'efforts à l'élaboration d'un budget de qualité conforme aux normes et aux besoins réels de la collectivité.

De plus, la complexité des prévisions comptables à réaliser constitue un défi pour de nombreuses collectivités territoriales. Les règles et les normes comptables peuvent être difficiles à comprendre et à appliquer, en particulier pour les élus locaux et les agents de la collectivité qui ne disposent pas toujours des compétences et des connaissances spécifiques en matière de comptabilité publique.

Les budgets élaborés par les collectivités territoriales sont souvent être rejetés par la « tutelle », ce qui crée des frustrations et des incompréhensions au sein des collectivités. Les raisons de ce rejet peuvent parfois sembler obscures pour le maire et son personnel, ce qui ajoute à la confusion et à la frustration.

Un des problèmes récurrents est le manque de clarté dans l'application des textes réglementaires concernant l'élaboration et l'exécution des budgets. Il peut y avoir des malentendus entre le percepteur, qui est responsable de la collecte des recettes, et les

prestataires chargés de la formation des collectivités territoriales, qui sont responsables de l'accompagnement dans la gestion financière. Ces malentendus peuvent porter sur des questions de compétences, de responsabilités ou d'interprétation des textes réglementaires.

Pour remédier à ces difficultés de compréhension et de communication, les formations en gestion financière destinées aux collectivités territoriales prennent en compte ces enjeux et invitent systématiquement le percepteur et le chef du centre des impôts à participer aux sessions de formation. Cela permet d'ouvrir un dialogue direct entre les acteurs impliqués dans la gestion financière et de clarifier les rôles et les responsabilités de chacun.

Ces séances de débat et de discussion peuvent contribuer à dissiper les malentendus et à favoriser une meilleure compréhension mutuelle. Elles offrent l'occasion d'échanger sur les textes réglementaires, de clarifier les procédures budgétaires et de résoudre les éventuelles divergences d'interprétation. Cette approche collaborative favorise une meilleure coordination et une meilleure collaboration entre le percepteur, les prestataires de formation et les collectivités territoriales.

Paragraphe 2 – Les difficultés liées à la mobilisation des ressources nationales et externes

Les progrès accomplis dans le cadre de la décentralisation des responsabilités sont indéniables, mais le transfert des ressources financières correspondant à ces nouvelles responsabilités a été relativement lent. Cela crée des difficultés pour les collectivités territoriales qui se retrouvent avec des charges croissantes mais des ressources limitées pour les soutenir. Le système de transfert des ressources repose en grande partie sur l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales, qui joue un rôle clé dans l'allocation des fonds aux collectivités. Cependant, ce système présente certaines lacunes qui affectent la prévisibilité des ressources disponibles pour les collectivités territoriales. Les transferts peuvent être irréguliers et incertains, ce qui rend difficile la planification et l'exécution des dépenses.

De plus, les collectivités territoriales ne sont pas suffisamment impliquées dans les processus de budgétisation par programme. Cela signifie qu'elles ne participent pas activement à l'élaboration des budgets en fonction des objectifs et des résultats attendus. Cette absence d'implication limite leur capacité à affecter efficacement les ressources disponibles aux secteurs prioritaires et à atteindre des résultats durables au niveau local. Une approche de budgétisation par programme plus participative et inclusive permettrait aux collectivités territoriales de mieux répondre aux besoins spécifiques de leurs communautés et d'améliorer l'efficacité de leurs dépenses.

Le problème fondamental du transfert des ressources financières de l'Etat vers les collectivités territoriales

La décentralisation financière est un élément clé de la décentralisation globale, visant à transférer des ressources fiscales et financières des niveaux supérieurs de gouvernement aux collectivités territoriales de niveau inférieur. Elle vise à accorder aux collectivités territoriales une autonomie de gestion et de décision sur ces ressources, leur permettant ainsi de répondre aux besoins spécifiques de leurs communautés et de promouvoir le développement local. C'est une des conditions indispensables à la réalisation du principe de subsidiarité, comme

cela a été exprimé dans la Charte européenne de l'autonomie locale, réaffirmée dans la Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation que le Mali a ratifiée⁴³³.

Cependant, pour que la décentralisation financière soit pleinement effective, il est nécessaire de garantir la disponibilité et la pérennité des ressources transférées aux collectivités territoriales. Cela implique d'établir des mécanismes de transfert clairs et transparents, de renforcer les capacités des collectivités territoriales en matière de gestion financière et budgétaire, et d'encourager la participation citoyenne dans les processus de prise de décision. Les transferts des ressources financières et matérielles consistent pour l'État à se dessaisir d'une partie de ses revenus au profit des collectivités territoriales pour qu'elles puissent appliquer les compétences dont elles sont responsables. Sur ce point, le système francophone contraste avec le système anglophone.

Dans les pays anglophones d'Afrique de l'Ouest tels que le Nigéria et le Ghana, le système de transfert des ressources financières aux collectivités territoriales repose sur un partage automatique du revenu national. Par exemple, au Nigéria, 5 % du revenu national est automatiquement transféré aux collectivités territoriales, tandis qu'au Ghana, ce chiffre s'élève à 10 %. Ces dotations constituent souvent une part importante, atteignant parfois jusqu'à 80 %, des recettes budgétaires des « *local governments* », notamment dans les zones rurales de ces pays. De plus, la législation précise de manière très détaillée le montant et le pourcentage des dotations à allouer à différents secteurs de développement local et de services aux citoyens⁴³⁴.

Dans les pays francophones, dont le Mali, le partage du revenu national entre l'État et les collectivités territoriales est laissé à la discrétion des gouvernements. Bien que les transferts soient prévus par la loi selon le principe de concomitance⁴³⁵, il est important de noter que leur mise en œuvre effective reste incertaine. Les décrets ne contraignent pas l'État à

⁴³³ Cf. Partie II, Titre 1, Chapitre 1, Section 1 « la Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe » et Section 2 « la Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation de l'Union Africaine.

⁴³⁴ Réseau des Institutions Africaines de Financement des Collectivités Locales (RIAFCO). *Etat des lieux des systèmes de financement des collectivités territoriales*. Fiche thématique, Yaoundé, 2022, p. 4.

⁴³⁵ Cf. Partie I, Titre 2, Chapitre 2, Section 2, Paragraphe 2 « les ressources financières et matérielles des collectivités territoriales ».

effectuer des transferts de ressources aux collectivités, mais lui donnent plutôt la possibilité et le choix de le faire. Cela peut aller de la dotation globale de fonctionnement destinée à couvrir les dépenses de fonctionnement et d'investissement, aux dotations spécifiques dédiées à des secteurs particuliers.

Il est important de noter que les critères, les modalités de répartition et les montants de compensation des transferts de ressources sont fixés par les lois de finances. Ces critères prennent généralement en compte le coût des transferts de compétences, l'étendue du territoire, l'importance de la population et le niveau d'équipements. Cependant, il est regrettable que les collectivités territoriales ne soient pas associées à ce processus de décision. En effet, la détermination des quotes-parts qui leur sont allouées se fait sans leur participation et de manière unilatérale. De plus, si une collectivité territoriale souhaite contester⁴³⁶ le montant qui lui a été alloué, elle ne dispose d'aucun recours⁴³⁷.

L'une des principales lacunes du système malien réside dans l'absence de contrainte de délai pour le versement des dotations aux collectivités territoriales. La documentation étudiée⁴³⁸ et les entretiens réalisés⁴³⁹ relève que les retards sont monnaie courante, parfois même sur plusieurs années. Cette situation a des conséquences importantes, car les collectivités territoriales ont déjà des budgets serrés et contraignants. En l'absence de certitude quant au montant des recettes budgétaires à percevoir et à leur date d'encaissement, il devient difficile pour les collectivités de planifier et de gérer efficacement leurs dépenses.

Ces retards de versement des dotations aux collectivités territoriales a un impact direct sur l'application du principe de subsidiarité. En effet, en raison de l'incertitude entourant les

⁴³⁶ Par exemple, suite à une erreur dans l'application des critères de répartition.

⁴³⁷ Cf. Partie II, Titre 1, Chapitre 2, Section 2, Paragraphe 2 « les conditions d'exercice du contrôle de légalité par l'Etat ».

⁴³⁸ Les rapports des différentes agences de coopération investies dans la décentralisation témoignent régulièrement des difficultés rencontrées par les collectivités territoriales suite aux retards des droits de tirage de l'ANICT.

⁴³⁹ Cette réalité est également reconnue par les agents de l'ANICT eux-mêmes, Cf. retranscription de M. Sory Ibrahim DIAGOURAGA, Directeur Général Adjoint de l'Agence National d'Investissement des Collectivités Territoriales et de de M. Mohamedoun AG AWAZOUN, Directeur de la Direction Régional de Tombouctou et Taoudéni de l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales, en annexe de la thèse.

transferts de compensation, tant en termes de montants que de délais, les collectivités territoriales sont confrontées à des difficultés pour établir des prévisions budgétaires fiables et planifier efficacement leurs politiques publiques locales.

L'absence de visibilité et de certitude quant aux ressources financières disponibles entrave la capacité des collectivités à élaborer des plans et des programmes à long terme, à allouer efficacement les ressources et à prendre des décisions stratégiques pour le développement local. Cela limite leur autonomie financière et leur capacité à répondre aux besoins et aux priorités spécifiques de leur territoire.

En outre, cette incertitude financière peut également décourager les investissements et les partenariats avec le secteur privé, car les acteurs économiques sont réticents à s'engager dans des projets locaux lorsque les ressources financières ne sont pas garanties dans des délais raisonnables.

Les problèmes soulevés par le système d'allocation des transferts du FNACT

Dans les faits, la plupart des transferts financiers s'effectuent à travers l'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales. A travers ses cinq guichets⁴⁴⁰, l'ANICT concentre un ensemble de missions bien large mais n'en réalise effectivement qu'une partie réduite, du fait d'un financement de l'Etat insuffisant, et des orientations sectoriels et géographiques des financements des partenaires techniques et financiers.

Il en va ainsi des missions relatives au renforcement de capacités, aux appuis techniques, aux garanties d'emprunts et l'encouragement des inter-collectivités dont les guichets au sein du FNACT ne sont pas abondés, ni par l'Etat, ni par ses partenaires. In fine, seul le guichet relatif à la dotation pour investissement (DIN) est fonctionnel, ce qui a pour résultat que le système de transfert via l'ANICT consacre une place prépondérante aux transferts d'investissement, avec 80% des transferts totaux qui y sont dédiés⁴⁴¹, ce qui pourrait pénaliser les collectivités les plus fragiles.

⁴⁴⁰ Cf. Partie II, Titre 2, Chapitre 1, Section 2, Paragraphe 2 « les difficultés liées à la mobilisation des ressources nationales et externes ».

⁴⁴¹ Rapports annuels financiers et comptables de l'ANICT.

Pour obtenir une subvention du guichet DIN, la contrepartie à payer par une commune représente 20% du total des coûts d'investissement. Les très petites communes et celles qui ont peu de possibilités de mobiliser des ressources se voient affecter des droits de tirages qu'elles sont incapables de mobiliser. Dans certaines communes l'ensemble des impôts et taxes mobilisés ne permettent même pas de faire face à leur fonctionnement.

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

Enfin, les transferts versés par l'ANICT sont également difficilement prévisibles pour les collectivités territoriales. D'une part, comme cela a été expliqué précédemment, les transferts versés par l'État central résultent d'une décision discrétionnaire. D'autre part, les montants versés au FNACT provenant des partenaires extérieurs sont soumis aux critères respectifs d'allocation de l'aide de ces partenaires.

La contribution de l'Etat au transfert financier

Les transferts financiers de l'Etat vers les collectivités territoriales représentent de faibles montants. Bien que les transferts aux collectivités locales maliennes aient fortement augmenté depuis la création en 2009 du FNACT géré par l'ANICT, les ressources publiques allouées aux collectivités territoriales à ce jour représentent moins de 10 % du budget national, ce qui est insuffisant pour assurer un fonctionnement normal des collectivités territoriales.

Et si la part de l'Etat dans le budget du FNACT a augmenté avec les années (+378% entre 2012 et 2022, selon les données de l'ANICT), les subventions directement versées par l'État ont diminué concomitamment⁴⁴².

⁴⁴² Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). *Rapport semestriel d'avancement*. Rapport du Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (PACT) – phase VI, Bamako, mars 2023, p. 57.

Graphique 5 : subventions accordées aux collectivités territoriales par l'Etat et ses partenaires via le FNACT (en millions de FCFA)⁴⁴³



En effet, la décentralisation peut potentiellement accentuer les inégalités si les collectivités territoriales les plus pauvres n'ont pas accès aux ressources nécessaires pour fournir des services publics de qualité à leurs citoyens. C'est pourquoi la mise en place d'un système de transferts intergouvernementaux, incluant la péréquation, fait consensus dans le cadre de la décentralisation.

Cependant, compte tenu de la prépondérance des abondements au FNACT issus des partenaires techniques et financiers, la péréquation des ressources n'est plus fonctionnel dû fait de ciblage sectoriels et géographiques (par exemple : les infrastructures de santé dans la région de Mopti)⁴⁴⁴.

De plus, la participation de l'État dans le financement du FNACT est souvent insuffisante pour assurer un équilibre des ressources entre les différentes collectivités territoriales. Cette

⁴⁴³ Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales. *Bilan des 20 ans de l'ANICT*. Brochure, Bamako, 2023, p.2.

⁴⁴⁴ A cela s'ajoute d'ailleurs des dispositions particulières et dérogatoires aux procédures en vigueur du FNACT, négociées ou imposées par certains partenaires techniques et financiers dans leurs conventions avec l'ANICT, ce qui aboutit à des modes de fonctionnement disparates qui ont ajouté de la confusion supplémentaire auprès des collectivités territoriales quant aux ressources dont elles peuvent disposer et sur leur rôle de maître d'ouvrage dans la réalisation et le suivi des projets.

insuffisance de participation financière de l'État peut limiter l'efficacité de la péréquation et entraver la réalisation d'une véritable cohésion économique et sociale à l'échelle nationale.

Cette situation pourrait connaître une évolution suite à la promesse de l'Etat, faite lors de la médiation pour la résolution du conflit au Nord du pays et inscrit dans les Accords d'Alger, à consentir un accroissement notable de ses transferts financiers au profit des collectivités territoriales pour atteindre 30% des recettes budgétaires de l'Etat d'ici 2018. Cette échéance n'a pas été respecté et les deux coups d'Etat qui ont suivi en 2019 et 2021, ainsi que la dégradation continue de la situation sécuritaire, ont effacé cette promesse des dossiers prioritaires du Mali. En outre, l'Etat a recours à l'argumentaire de la prise en charge du salaire du personnel transféré, notamment des agents de la santé et de l'éducation primaire, pour justifier d'une dépense à hauteur de 20% des dépenses publiques au niveau national en faveur des collectivités territoriales.

Il va de soi que, pour autant que cet effort financier mérite d'être souligné, il n'est pas de nature à favoriser l'autonomie des collectivités territoriales car ce personnel est peu impliqué dans la gestion des politiques publiques locales et restent sous l'emprise de leurs anciens ministères sectoriels respectifs qui procèdent à l'organisation des concours de recrutement et à la gestion de leurs carrières. Ces 20% s'éloignent ainsi de l'objectif politique escompté d'autonomisation des collectivités territoriales tel qu'escompté à travers la mention du transfert financier de 30% des recettes budgétaires de l'Etat⁴⁴⁵.

⁴⁴⁵ Cf. retranscription de M. Boubacar BAH, ancien Maire de la Commune V de Bamako, ancien Président de l'association des municipalités du Mali et ancien Ministre de l'Administration Territoriale de la Décentralisation, en annexe de la thèse.

Conclusion du chapitre 1

Pour évaluer si les collectivités territoriales maliennes sont en mesure d'accomplir les tâches qui leur ont été confiées, il est important de prendre en compte les ressources financières, matérielles et humaines dont elles disposent.

En ce qui concerne la mobilisation des ressources financières, les collectivités territoriales maliennes font face à plusieurs obstacles. Les ressources locales, comme les impôts et taxes, sont souvent basées sur des assiettes difficiles à appréhender, ce qui rend leur collecte moins rentable. De plus, certaines taxes, comme la patente et la TDLR, ont un potentiel de recettes limité, voire en régression avec le développement urbain. Ainsi, les ressources locales représentent une part relativement faible de leurs budgets, oscillant entre 24% et 32% pour les communes, et diminuant aux échelons supérieurs (cercle et région). Les transferts financiers depuis le niveau central deviennent alors la principale source de financement mais demeurent fortement dépendant des contributions de l'aide de partenaires technique et financier internationaux, ce qui aggrave la prévisibilité financière pour les collectivités territoriales.

La part des dotations de l'État dans le budget des collectivités territoriales augmente à mesure que l'on monte dans la hiérarchie administrative, atteignant près de 100% au niveau régional. Cela témoigne d'une forte dépendance des collectivités territoriales vis-à-vis des transferts de l'État, ce qui limite leur marge de manœuvre financière et leur autonomie de gestion.

Cette situation est préoccupante car elle remet en question la capacité des collectivités territoriales maliennes à accomplir pleinement les tâches qui leur ont été confiées. Les ressources limitées et peu prévisibles entravent leur capacité à fournir des services publics de qualité et à promouvoir le développement local. De plus, le manque de ressources matérielles et humaines adéquates peut compromettre leur capacité à gérer efficacement les infrastructures et les biens publics.

Dans l'ensemble, ces contraintes financières et matérielles et humaines nuisent à l'application du principe de subsidiarité en limitant la capacité des collectivités territoriales maliennes à prendre des décisions autonomes, à élaborer des politiques adaptées aux besoins locaux et à assumer pleinement leurs responsabilités en matière de développement local. La dépendance

excessive vis-à-vis des transferts de l'État et des partenaires techniques et financiers réduit d'avantage leur autonomie financière et les contraint à suivre des orientations et des priorités qui ne sont pas nécessairement alignées sur les besoins locaux.

Chapitre 2 – L'évaluation des ressources humaines au regard du principe de subsidiarité

Autant la gestion des ressources financières demeure problématique, autant celle des ressources humaines reste entière et pose des défis importants pour les collectivités territoriales. A ce titre, l'État a un rôle crucial à jouer pour soutenir des mesures pour renforcer les ressources humaines des collectivités territoriales.

Nous nous intéresserons dans un premier temps au statut du personnel, cadre légal qui détermine les modalités de recrutement, de gestion et de formation professionnelle, et à sa situation actuelle afin d'apprécier s'ils sont en mesure de remplir leurs missions (Section 1).

Nous apprécierons ensuite les stratégies déployées par les collectivités, et l'État en soutien, pour assurer un développement de ces ressources humaines et une gestion optimale des carrières pour attirer et retenir les talents dans les domaines clés (Section 2).

Section 1 – Les différentes ressources humaines et leur adéquation avec le principe de subsidiarité

Dans cette section, nous examinerons en détail les différents statuts des ressources humaines au sein des collectivités territoriales ainsi que les difficultés auxquelles elles font face.

Tout d'abord, nous aborderons les statuts des ressources humaines des collectivités territoriales. Il existe trois principaux cas : celui de la fonction publique territoriale, qui concerne les agents recrutés directement par les collectivités territoriales ; celui des agents de la fonction publique d'État qui travaillent au service des collectivités territoriales ; et enfin, celui des agents contractuels des collectivités territoriales. Chacun de ces statuts présente ses propres spécificités en termes de droits et de devoirs des agents, ainsi que de conditions de recrutement et d'avancement (paragraphe 1).

Ensuite, nous aborderons les difficultés rencontrées en matière de ressources humaines au sein des collectivités territoriales. Le sous-dimensionnement en ressources humaines constitue un défi majeur, car les collectivités peuvent manquer de personnel pour mener à bien leurs missions et répondre aux besoins de leurs populations. A cela s'ajoute la réalité d'un personnel peu ou pas qualifié peut entraver l'efficacité et la qualité des services publics locaux. Enfin, les dysfonctionnements du concours de la fonction publique territoriale peuvent également poser des difficultés en termes de recrutement de personnel qualifié. Il est important de veiller à ce que le processus de sélection des candidats soit transparent, équitable et garantisse la compétence et l'expertise nécessaires au sein des collectivités territoriales (paragraphe 2).

Paragraphe 1 – Les différents statuts des ressources humaines des collectivités territoriales

La fonction publique des Collectivités territoriales au Mali a été créée en 1995 par la loi n°95-022 du 20 mars, qui a depuis été modifiée par la loi n°2018-035 du 27 juin 2018 portant statut des fonctionnaires des Collectivités Territoriales. Cette fonction publique s'inspire largement de l'ordonnance n°77-71 du 26 décembre 1977 qui régit le statut général des fonctionnaires de la République du Mali. Les dispositions de cette loi s'appliquent spécifiquement aux personnels titulaires qui sont exclusivement chargés d'occuper les emplois administratifs permanents au sein des services publics des collectivités territoriales, à des niveaux hiérarchiques correspondants. Elle est divisée en quatre catégories⁴⁴⁶, quatre grades et différents échelons en fonction de la combinaison des catégories et des grades.

Outre les fonctionnaires, les collectivités territoriales maliennes emploient un certain nombre d'autres types de personnel qui seront examinés ci-après.

Le statut de la fonction publique territoriale

L'existence d'un statut de fonction publique territoriale apporte de nombreux avantages à la fois pour les agents et les collectivités territoriales. Pour les agents, le statut offre un cadre juridique stable pour leur carrière, ce qui garantit des règles claires et équitables en matière de recrutement, de titularisation, de promotion, de formation, de congés, de droits à la retraite, etc. Cela crée une certaine sécurité d'emploi et une prévisibilité dans les conditions de travail.

Le statut de fonction publique territoriale garantit également l'égalité d'accès à la fonction publique, ce qui signifie que tous les candidats sont traités de manière égale et ont les mêmes opportunités de rejoindre la fonction publique territoriale. Cela favorise la transparence et

⁴⁴⁶ « Les corps sont répartis en quatre catégories A, B2, B1 et C qui se définissent par les conditions minimales de formation requises pour y accéder. Les conditions minimales de formation sont celles fixées par le statut général des fonctionnaires. », article 4, loi n°2018-035 du 27 juin 2018 ; « La structure interne des corps, quel que soit le cadre ou la catégorie, se compose uniformément de quatre (4) grades : 3^{ème}, 2^{ème}, 1^{ère} classe et classe exceptionnelle. La 3^{ème} classe se subdivise en 7 échelons pour la catégorie A et 6 échelons pour les catégories B2, B1 et C, la 2^{ème} classe en 4 échelons, la 1^{ère} classe en 3 échelons et la classe exceptionnelle en 3 échelons. », article 7, loi n°2018-035 du 27 juin 2018.

l'objectivité dans le processus de recrutement et permet de sélectionner les meilleurs candidats en fonction de leurs compétences et qualifications.

Un autre avantage pour les agents est la stabilité de la rémunération. Le statut prévoit un système de classification qui détermine le niveau de rémunération en fonction des responsabilités et du grade de l'agent. Cela garantit, en théorie⁴⁴⁷, un paiement régulier et équitable, ce qui est important pour assurer la stabilité financière des agents et leur permettre de planifier leur vie professionnelle et personnelle.

Le statut de fonction publique territoriale offre également des possibilités de mobilité professionnelle. Les agents peuvent être mutés ou détachés dans une autre administration sans perdre leur statut de fonctionnaire et sans être pénalisés en termes de classement. Cela favorise la mobilité géographique et professionnelle, permettant aux agents d'acquérir de nouvelles expériences et compétences tout en restant dans le domaine de la fonction publique territoriale.

Du point de vue des collectivités territoriales, l'existence d'un statut de fonction publique territoriale présente également des avantages significatifs. Tout d'abord, un statut stable rend le travail dans l'administration locale plus attrayant pour les professionnels, ce qui peut aider à attirer un personnel mieux qualifié et compétent. Cela peut contribuer à renforcer les compétences et l'expertise au sein des collectivités territoriales, améliorant ainsi la qualité des services publics fournis aux citoyens.

De plus, un statut stable avec une rémunération régulière et adéquate peut avoir un impact positif sur la réduction de la corruption. Lorsque les agents sont correctement rémunérés et n'ont pas à craindre de retards ou d'irrégularités de paiement, cela réduit les incitations à se livrer à des pratiques corrompues pour subvenir à leurs besoins financiers. Ainsi, un statut de

⁴⁴⁷ Nous verrons dans la suite de l'argumentaire que les paiements des salaires sont irréguliers, ce qui entraîne de nombreux dysfonctionnement.

fonction publique territoriale solide peut contribuer à promouvoir l'intégrité et l'éthique dans l'administration locale⁴⁴⁸.

En ce qui concerne l'effectivité du principe de subsidiarité, l'existence d'une fonction publique territoriale accessible sur concours contribue à assurer aux collectivités territoriales la disponibilité d'un personnel qualifié, indispensable pour exercer leurs compétences.

Les agents de la fonction publique d'Etat transférés aux collectivités territoriales

Outre les fonctionnaires de l'administration générale, les collectivités territoriales sont également composées de professionnels spécialisés chargés de mettre en œuvre les compétences qui ont été transférées aux collectivités territoriales. Il s'agit notamment des agents qui ont travaillé précédemment dans les services qui faisaient anciennement partie du domaine de l'Etat mais pour lesquels la compétence a été transféré aux collectivités territoriales comme les services de santé, d'hydraulique ou d'enseignement scolaire. Ces professionnels sont des anciens fonctionnaires de l'État qui ont été transférés aux collectivités territoriales et intégrés dans la fonction publique territoriale. Il y a aussi de nouveaux fonctionnaires qui ont été recrutés pour ces services par voie de concours pour y mettre en œuvre leur expertise et leurs connaissances techniques. Ces concours permettent de sélectionner des candidats qualifiés et motivés, spécifiquement formés pour répondre aux besoins locaux et mettre en œuvre les compétences transférées.

Cependant, il est rare que des transferts de fonctionnaires de l'administration générale de l'État vers les collectivités territoriales aient lieu, principalement en raison des différences de conditions de travail, notamment les retards fréquents de paiement des salaires dans la fonction publique territoriale mais également parce que, dans les représentations sociales, le prestige attaché à ce statut est moindre que celle de la fonction publique d'Etat⁴⁴⁹. Les détachements de fonctionnaires de l'administration d'État vers les collectivités territoriales

⁴⁴⁸ Cf. retranscription de M. Alou Badra DIAKITE, administrateur territorial, fonctionnaire des collectivités, ancien Secrétaire Général de la commune rurale de Torosso, Chef des contentieux de la Commune II de Bamako, Président du Réseau des Anciens Apprenants et Formateurs du CFCT, en annexe de la thèse.

⁴⁴⁹ Cf. retranscription de M. Alou Badra DIAKITE, administrateur territorial, fonctionnaire des collectivités, ancien Secrétaire Général de la commune rurale de Torosso, Chef des contentieux de la Commune II de Bamako, Président du Réseau des Anciens Apprenants et Formateurs du CFCT, en annexe de la thèse.

sont également limités, car les collectivités territoriales ont souvent des difficultés à assumer les coûts salariaux de ces fonctionnaires détachés⁴⁵⁰.

En revanche, les fonctionnaires d'État affectés aux domaines techniques transférés aux collectivités territoriales sont plus fréquemment transférés, car ils jouent un rôle clé dans la mise en œuvre des compétences décentralisées. Ainsi, les collectivités territoriales bénéficient à la fois de l'expertise des anciens fonctionnaires de l'État intégrés dans la fonction publique territoriale et des nouveaux fonctionnaires territoriaux recrutés spécifiquement pour ces compétences. De plus, ces professionnels possèdent une expérience et une connaissance approfondie des politiques et des procédures de l'État, ce qui peut être précieux pour assurer une transition en douceur et garantir la continuité des services publics dans les collectivités territoriales.

Dans la réalité, ces fonctionnaires transférés de l'État aux collectivités territoriales sont relativement peu intégrés dans le déploiement des politiques publiques locales car ils continuent d'être payés directement par l'État, et ce même si par la suite leurs salaires sont imputés sur les budgets des collectivités territoriales. Mais également, et surtout, parce que la gestion de leur carrière s'effectue toujours dans le cadre de politiques définies et mises en œuvre par leurs ministères sectoriels, sans aucune collaboration avec les collectivités territoriales qui sont réduites à la seule expression de leurs besoins. La conséquence de cette situation, évidente, est que ces fonctionnaires sont nominativement des agents des collectivités territoriales mais dans les faits ils relèvent de leurs ministères sectoriels dont ils continuent de recevoir leurs instructions⁴⁵¹.

Le gouvernement central a la possibilité de mettre à disposition des collectivités territoriales des fonctionnaires de la fonction publique de l'État pour occuper des postes au sein de l'administration générale des collectivités territoriales, tel que c'est le cas notamment avec les

⁴⁵⁰ Ibid.

⁴⁵¹ Cf. retranscription de M. Boubacar MAÏGA, ancien Préfet, Directeur Général Adjoint du Centre de Formation des Collectivités Territoriales, en annexe de la thèse.

receveurs municipaux⁴⁵². À première vue, cette pratique peut sembler intéressante pour les collectivités territoriales, car elles bénéficient de fonctionnaires dotés de compétences professionnelles solides, dont le salaire de base est pris en charge par l'État. De plus, en cas de conflit entre le maire et le fonctionnaire mis à disposition, le maire peut demander à l'État le remplacement de cet agent.

Cependant, cette pratique implique une coordination et une planification conjointe de la gestion du personnel entre l'État et les collectivités territoriales, ce qui peut parfois entraîner des conflits et réduire la marge de manœuvre et l'autonomie de la collectivité territoriale. Ainsi, de prime abord, cette pratique ne va dans le sens d'un renforcement du principe de subsidiarité que si le gouvernement central accompagne cette suppléance de mesure de renforcement de l'autonomie des collectivités afin que la mise à disposition de fonctionnaires de la fonction publique de l'État ne soit qu'une mesure transitoire. La mise à disposition des agents devrait donc être considérée comme une solution temporaire visant à soutenir les collectivités territoriales dans le développement des capacités nécessaires pour prendre en charge leur propre personnel à moyen terme, par exemple en améliorant la mobilisation de leurs propres ressources.

Les agents des collectivités territoriales sous régime du droit privé

L'emploi de salariés de droit privé par les collectivités territoriales du Mali, en plus des fonctionnaires, est une pratique courante. Ces contractuels sont généralement engagés dans deux catégories d'emplois : le personnel occasionnel et le personnel d'appui.

Le personnel occasionnel est constitué d'employés non permanents recrutés pour des missions spécifiques ou des besoins temporaires au sein des collectivités territoriales. Ces missions peuvent inclure des tâches telles que la réalisation de travaux de construction, la fourniture de services de nettoyage ou de réparation, ou encore l'assistance lors d'événements ou de projets particuliers. Ces emplois occasionnels sont souvent pourvus par le biais de contrats de travail de courte durée, définissant les modalités de la mission, la

⁴⁵² « Le comptable de la Collectivités territoriale est un comptable direct du Trésor. Il est nommé par arrêté du ministre chargé des Finances. », article 238, loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant Code des collectivités territoriales.

rémunération et la durée de l'emploi. Ils offrent une certaine flexibilité aux collectivités territoriales pour répondre à des besoins spécifiques sans recourir à l'engagement de fonctionnaires permanents⁴⁵³.

Le personnel d'appui englobe diverses catégories de postes tels que les « manœuvres », les chauffeurs, les gardiens, etc. Ces employés jouent un rôle essentiel dans le bon fonctionnement quotidien des collectivités territoriales en fournissant des services de soutien logistique, de maintenance, de sécurité et de transport. Ils sont généralement employés sous contrat de droit privé, ce qui leur confère un statut différent de celui des fonctionnaires. Les contrats de travail conclus avec ce personnel d'appui spécifient les conditions de travail, la rémunération, les horaires de travail et d'autres modalités propres à chaque poste⁴⁵⁴.

Cette pratique d'emploi de salariés de droit privé permet aux collectivités territoriales du Mali de s'adapter à leurs besoins opérationnels et d'optimiser leurs ressources humaines. Elle offre une certaine souplesse en matière de gestion du personnel, notamment pour les tâches occasionnelles et les fonctions de soutien.

Au Mali, l'absence d'organisation de concours pour l'administration générale des collectivités territoriales depuis plus d'une décennie⁴⁵⁵ a conduit les administrations territoriales à recruter des agents contractuels pour occuper des postes de cadres permanents. Cette pratique va à l'encontre de ce que veut la loi qui stipule que les postes permanents dans les collectivités territoriales doivent être occupés par des fonctionnaires du droit public. Mais elle est courante pour répondre aux besoins de personnel et assumer des responsabilités administratives.

Il est intéressant de noter que l'État malien a mis en place des mesures visant à régulariser la situation de ces agents contractuels en les intégrant dans la fonction publique territoriale. Ce processus d'intégration se fait par le biais d'arrêtés émis par l'État, qui permettent la

⁴⁵³ Cf. retranscription de M. Alou Badra DIAKITE, administrateur territorial, fonctionnaire des collectivités, ancien Secrétaire Général de la commune rurale de Torosso, Chef des contentieux de la Commune II de Bamako, Président du Réseau des Anciens Apprenants et Formateurs du CFCT, en annexe de la thèse.

⁴⁵⁴ Ibid.

⁴⁵⁵ Cf. retranscription de M. Séni TOURE, Directeur Général du Centre de Formation des Collectivités Territoriales, en annexe de la thèse.

titularisation des agents contractuels dans la fonction publique territoriale. Cette titularisation se fait progressivement, par « vague », sans fréquence précises.

L'objectif de ces vagues de titularisation est de garantir une meilleure stabilité de l'emploi pour ces agents, ainsi que de renforcer l'efficacité et la continuité des services au sein des collectivités territoriales. Cette démarche d'intégration vise également à professionnaliser davantage l'administration des collectivités territoriales en recrutant des agents compétents et expérimentés pour occuper des postes de responsabilité.

En raison de contraintes budgétaires et de ressources limitées, il est fréquent au Mali que des agents « bénévoles » ou « vacataires »⁴⁵⁶, souvent appelés « démarcheurs »⁴⁵⁷, soient impliqués dans les activités des autorités locales. Ces agents non rémunérés contribuent à divers aspects de la gestion publique au niveau local, tels que la collecte d'informations, la médiation entre les citoyens et les administrations, ou encore la participation à des comités de gestion.

Le recours à ces acteurs informels peut présenter des risques énormes en termes de corruption et de mauvaise gouvernance. En effet, leur statut non officiel, leur manque de supervision et l'absence de rémunération peuvent créer des opportunités pour des pratiques non transparentes et des abus de pouvoir, ainsi que de corruptions. Il est donc essentiel de mettre en place des mécanismes de supervision et de contrôle pour encadrer leur rôle et leurs activités. La responsabilité de superviser ces acteurs informels incombe aux élus et aux agents des collectivités territoriales. Ils doivent veiller à ce que ces personnes soient bien formées, encadrées et suivies dans l'exercice de leurs fonctions. Cela peut impliquer l'organisation de formations spécifiques pour renforcer leurs compétences et leur sensibilisation aux principes de transparence, de responsabilité et de bonne gouvernance.

⁴⁵⁶ Cf. retranscription de M. Alou Badra DIAKITE, administrateur territorial, fonctionnaire des collectivités, ancien Secrétaire Général de la commune rurale de Torosso, Chef des contentieux de la Commune II de Bamako, Président du Réseau des Anciens Apprenants et Formateurs du CFCT, en annexe de la thèse.

⁴⁵⁷ Ibid.

Paragraphe 2 – Les difficultés liées aux ressources humaines des collectivités territoriales

La réalité des ressources humaines des collectivités territoriales au Mali est marquée par un sous-dimensionnement important, tant en termes de nombre que de qualification du personnel. Les contraintes financières constituent un facteur majeur contribuant à cette situation, limitant la capacité des collectivités territoriales à recruter et à rémunérer un personnel suffisant et qualifié. Le dysfonctionnement du concours de la fonction publique territoriale ajoute une complexité supplémentaire à cette problématique. L'organisation irrégulière des concours et le recours prédominant aux agents contractuels plutôt qu'aux fonctionnaires territoriaux qualifiés compromettent la qualité et la stabilité des ressources humaines au sein des collectivités territoriales.

Cette situation a un impact significatif sur l'application effective du principe de subsidiarité, qui vise à décentraliser les compétences et les responsabilités au niveau local. En l'absence de ressources humaines suffisantes et qualifiées, les collectivités territoriales sont confrontées à des difficultés pour assumer leurs missions et fournir des services publics de qualité à leurs citoyens. Cela limite leur capacité à exercer pleinement leurs compétences et à prendre des décisions autonomes adaptées aux réalités locales.

Le sous-dimensionnement en ressources humaines des collectivités territoriales

Le contrôle physique réalisé par le Ministère de la Décentralisation et de la Réforme de l'État en 2016 met en évidence la situation préoccupante du nombre de personnel dans l'administration générale des collectivités territoriales au Mali. Les résultats montrent que sur les 762 collectivités territoriales existantes à l'époque, le nombre total de personnel s'élevait à 13 764, dont 10 702 agents contractuels et 3 062 fonctionnaires⁴⁵⁸. En moyenne, cela représente seulement 18 agents par collectivité territoriale, avec 14,1 agents contractuels et 3,9 fonctionnaires.

Cependant, ces chiffres masquent une réalité inquiétante, car il existe des disparités importantes entre les régions du Mali. Certaines régions, comme Tombouctou, Kidal et Mopti,

⁴⁵⁸ Ministère de la Décentralisation et de la Réforme de l'État. *Contrôle physique des fonctionnaires du cadre de l'administration générale et des contractuels des collectivités territoriales*. Rapport Général, Bamako, 2016, p. 7.

ont un nombre encore plus limité de personnel par collectivité territoriale. Par exemple, à Tombouctou, on compte en moyenne seulement 3,9 agents contractuels et 1,7 fonctionnaire par collectivité territoriale, tandis qu'à Kidal, ces chiffres sont encore plus bas avec 2,8 agents contractuels et 0,7 fonctionnaire par collectivité territoriale⁴⁵⁹. Mopti présente également des ratios inférieurs à la moyenne nationale, avec 6,1 agents contractuels et 2,1 fonctionnaires par collectivité territoriale.

Le rapport sur le contrôle physique souligne également une préoccupation majeure concernant les postes clés au sein des collectivités territoriales. Sur les 761 collectivités territoriales, seulement 618 ont un Secrétaire Général en poste, ce qui signifie que près de 150 collectivités n'ont pas de Secrétaire Général. De plus, parmi ces Secrétaires Généraux, 72 sont des agents contractuels⁴⁶⁰. Cette situation est préoccupante compte tenu des responsabilités qui incombent à ces postes clés.

Il est important de souligner que ces chiffres reflètent un manque de ressources matérielles et financières dans les collectivités territoriales, ce qui conduit à des emplois précaires et insuffisamment pourvus en personnel. Les collectivités territoriales sont confrontées à des contraintes budgétaires importantes, ce qui limite leur capacité à recruter et à maintenir un nombre suffisant d'agents qualifiés pour assurer la gestion efficace de leurs compétences et responsabilités. Cette insuffisance de personnel, combinée à l'insuffisance de moyens matériels et financiers, a un impact significatif sur le fonctionnement des collectivités territoriales et sur leur capacité à fournir des services publics de qualité à leurs populations.

L'enquête réalisée dans le cadre de cette étude corrobore les conclusions de la mission de contrôle physique, mettant en évidence le fait que de nombreuses collectivités territoriales au Mali souffrent d'un manque de personnel. Il est en effet fréquent de constater que certaines fonctions au sein des collectivités territoriales sont assumées par une seule, voire deux ou trois personnes, ce qui signifie qu'un agent peut cumuler plusieurs responsabilités au sein d'une même collectivité.

⁴⁵⁹ Ministère de la Décentralisation et de la Réforme de l'Etat. *Contrôle physique des fonctionnaires du cadre de l'administration générale et des contractuels des collectivités territoriales*. Rapport Général, Bamako, 2016, p. 9.

⁴⁶⁰ Ibid.

Ce phénomène de sous-effectif dans les collectivités territoriales a des conséquences significatives sur leur fonctionnement et leur capacité à fournir des services publics de qualité à leurs citoyens. Lorsqu'un nombre limité d'agents est chargé d'assumer plusieurs tâches, cela peut entraîner une surcharge de travail, une répartition inégale des responsabilités et une difficulté à répondre aux besoins de la population de manière efficace et efficiente.

Cette situation de personnel réduit peut également entraîner une diminution de la spécialisation et de l'expertise au sein des collectivités territoriales, ce qui peut affecter la qualité des décisions prises et la mise en œuvre des politiques publiques. De plus, cela peut engendrer une fatigue professionnelle et un risque de burn-out pour les agents qui doivent assumer une charge de travail excessive.

Parmi les différentes collectivités territoriales, les communes rurales au Mali sont souvent confrontées à des difficultés particulières en termes de personnel. Elles se trouvent dans des zones géographiquement étendues avec une population dispersée, ce qui rend la prestation de services publics plus complexe. Ces contraintes géographiques et démographiques se traduisent souvent par un manque de personnel adéquat pour répondre efficacement aux missions des communes rurales.

L'éloignement géographique de ces collectivités territoriales et les contraintes de la vie dans le milieu rural font que les emplois sont peu attractifs au regard de la rémunération⁴⁶¹. Même lorsque du personnel est disponible, il arrive fréquemment que son profil ne soit pas en adéquation avec les exigences du poste telles que définies par les textes en vigueur. Cela peut être dû à divers facteurs, notamment le manque de formation spécifique, le manque d'expérience dans le domaine de la gouvernance locale ou une mauvaise correspondance entre les compétences requises et les profils des agents affectés.

Ces disparités entre les profils requis et les compétences effectives du personnel peuvent entraîner des difficultés dans la réalisation des missions des communes rurales, compromettant ainsi leur capacité à fournir des services de qualité à leur population. Cela peut également limiter leur capacité à mettre en œuvre des projets de développement local

⁴⁶¹ A ce jour, il n'existe pas d'incitations financières ou relatives au développement de carrière, ou toutes autres conditions de travail attractives pour encourager les agents compétents à travailler dans les zones rurales.

et à répondre aux besoins spécifiques de leurs communautés. Bien que les agents s'adaptent progressivement avec la formation et l'expérience, il est essentiel de prendre en compte la qualité du service public, qui peut en souffrir. Par conséquent, il est urgent d'aborder cette situation de manière globale sur l'ensemble du territoire national afin d'améliorer la situation.

En principe, le statut de la fonction publique territoriale devrait offrir des garanties quant au traitement des agents⁴⁶². Il établit un cadre légal pour la rémunération, les droits et les avantages sociaux des fonctionnaires territoriaux. Cependant, l'expérience au Mali met en évidence une réalité plus complexe.

En effet, le simple fait d'avoir un statut de fonction publique territoriale ne suffit pas à modifier automatiquement la situation financière des collectivités territoriales ni à renforcer leur capacité à rémunérer leur personnel de manière régulière et dans les délais prévus. En effet, comme nous l'avons vu précédemment⁴⁶³, les collectivités territoriales maliennes font face à des contraintes budgétaires importantes, avec des ressources souvent insuffisantes pour couvrir l'ensemble de leurs dépenses, y compris les salaires des agents.

En conséquence, malgré les dispositions du statut de la fonction publique territoriale, il est fréquent de constater des retards significatifs dans le paiement des salaires des fonctionnaires territoriaux au Mali. Ces retards peuvent avoir des conséquences néfastes tant pour les agents que pour le bon fonctionnement des services publics locaux.

Pour les agents, les retards dans le paiement des salaires peuvent entraîner des difficultés financières, une instabilité et une incertitude quant à leur situation professionnelle. Cela peut également affecter leur motivation et leur engagement dans l'exercice de leurs fonctions.

⁴⁶² « La rémunération des fonctionnaires des Collectivités territoriales comporte le traitement, les prestations familiales et, le cas échéant, les primes et indemnités. En outre, des avantages à caractère social, en espèce ou en nature, peuvent être accordés à l'ensemble ou à certaines catégories de fonctionnaires des Collectivités territoriales. », article 71, loi n°2018-035 du 27 juin 2018 ; « Le régime de traitement des fonctionnaires de l'Etat et celui de la sécurité sociale afférent s'appliquent aux fonctionnaires des Collectivités territoriales. Les primes et indemnités allouées aux fonctionnaires des Collectivités territoriales sont prises en charge sur les budgets des Collectivités territoriales. », article 72, loi n°2018-035 du 27 juin 2018.

⁴⁶³ Cf. Partie II, Titre 2, Chapitre 1 « l'évaluation des ressources financières et matérielles au regard du principe de subsidiarité ».

Du point de vue des collectivités territoriales, les retards de paiement des salaires peuvent compromettre leur capacité à attirer et à retenir des professionnels qualifiés, notamment dans les domaines où la concurrence avec d'autres employeurs est forte. Cela peut également avoir un impact sur la qualité des services publics rendus à la population, car des retards dans le paiement des salaires peuvent entraîner une diminution de la productivité et de la motivation des agents.

Cette situation est plus prononcée en dehors des grandes agglomérations, où les ressources financières sont encore plus limitées. Ces contraintes financières ont un impact direct sur les capacités de recrutement des collectivités territoriales. En raison du manque de ressources, de nombreuses collectivités ne parviennent pas à pourvoir les postes clés de l'administration générale, tels que les secrétaires généraux ou les chefs de service.

Le manque de ressources financières empêche également les collectivités de proposer des salaires attractifs, ce qui réduit l'attractivité du travail dans l'administration territoriale et rend plus difficile le recrutement de professionnels qualifiés. Les agents bien formés et compétents sont souvent confrontés à des retards de paiement des salaires, voire à des arriérés de plusieurs mois ou années. Cette situation décourage de nombreux agents et les pousse à quitter la fonction publique territoriale à la recherche de meilleures opportunités ailleurs. Par exemple, parmi les participants à la première promotion du Centre de Formation des Cadres Territoriaux (CFCT) au Mali, environ un tiers a déjà quitté la fonction publique territoriale en raison du non-paiement des salaires et de l'absence de perspectives d'amélioration de leur situation⁴⁶⁴.

Cette situation crée un cercle vicieux où la faible capacité à financer les agents de l'administration générale entrave la mobilisation de recettes locales. En effet, pour générer des revenus, il est nécessaire d'avoir un personnel en nombre suffisant et bien formé pour mettre en œuvre les politiques et les programmes de développement local. Cependant, pour rémunérer ce personnel, des ressources financières sont nécessaires. Cette situation précaire

⁴⁶⁴ Cf. retranscription de M. Alou Badra DIAKITE, administrateur territorial, fonctionnaire des collectivités, ancien Secrétaire Général de la commune rurale de Torosso, Chef des contentieux de la Commune II de Bamako, Président du Réseau des Anciens Apprenants et Formateurs du CFCT, en annexe de la thèse.

limite ainsi les possibilités de mobilisation de recettes et entrave le développement des collectivités territoriales.

Un personnel peu ou pas qualifié

Somme toute, les collectivités locales au Mali se voient confier de plus en plus de compétences sans bénéficier d'un renforcement proportionnel en termes de personnel et de qualifications. Cette situation crée un déséquilibre entre les missions confiées aux collectivités territoriales et les ressources humaines disponibles pour les accomplir.

Etant donné que le transfert financier ne suit pas le rythme du transfert des compétences, couplés aux difficultés pour les collectivités de maîtriser leurs ressources financières locales, dont l'assiette estimée est déjà maigre au regard de leurs charges⁴⁶⁵, les collectivités se trouvent coincées dans un cercle vicieux dans lequel, in fine, les ressources humaines sont insuffisantes pour permettre une véritable expression du principe de subsidiarité.

De nombreuses collectivités locales se retrouvent avec un personnel insuffisant pour répondre aux besoins croissants de la population et pour assurer la gestion et la fourniture des services publics locaux. Les effectifs limités peuvent entraîner une surcharge de travail, une difficulté à répondre aux attentes des citoyens et une qualité de service insuffisante.

De plus, la qualification des agents en service peut également constituer un défi. Les compétences requises pour exercer les nouvelles responsabilités des collectivités locales peuvent différer de celles traditionnellement associées aux fonctions administratives. Par exemple, la gestion des infrastructures, le développement économique local ou la planification urbaine nécessitent des compétences techniques et spécialisées. Il est donc crucial de veiller à ce que les agents disposent des compétences adéquates pour remplir efficacement leurs missions. Pourtant, bien que certains agents en poste aient bénéficié de formations qualifiantes, de nombreux autres sont restés en marge de ces opportunités en raison de contraintes financières ou d'un manque de programmes de formation adaptés à

⁴⁶⁵ Cf. Partie II, Titre 2, Chapitre 1, Section 1, Paragraphe 1 « les ressources fiscales locales ».

leurs besoins spécifiques. Cette situation crée des disparités en termes de qualifications et de compétences au sein de l'emploi territorial⁴⁶⁶.

D'autre part, une partie significative de l'emploi dans les collectivités territoriales se fait sous forme contractuelle, ces contrats de travail à durée déterminée ou les contrats de prestation de services sont souvent utilisés pour pourvoir des postes temporaires ou pour des missions spécifiques et cela peut s'expliquer par le besoin de flexibilité en fonction des ressources financières disponibles ou de la nature temporaire des projets et programmes mis en œuvre, cependant l'emploi contractuel comporte des défis. Les agents contractuels peuvent être moins stables dans leur emploi et ne bénéficient pas des mêmes garanties et avantages que les fonctionnaires titulaires. Cela peut avoir un impact sur la motivation et la fidélisation du personnel, ainsi que sur la continuité et la qualité des services publics fournis.

Dans le domaine de la formation et de l'accompagnement des collectivités territoriales, il existe de nombreux acteurs avec des approches, des méthodes et des outils différents. Chacun d'entre eux a ses propres principes et orientations, ce qui peut parfois créer des disparités et une certaine confusion dans l'offre de formation. Le Centre de Formation et de Conseil en Décentralisation et Gestion des Collectivités Territoriales a joué un rôle important de standardisation en constituant un vivier de formateurs et en développant des modules de formation visant à harmoniser les pratiques de formation dans le domaine de la décentralisation et de la gestion des collectivités territoriales. Cependant, malgré ces efforts, il est possible que d'autres partenaires et acteurs ne suivent pas la même logique ou ne se conforment pas aux mêmes normes de qualité et de cohérence.

Cela peut être dû à plusieurs raisons, telles que des approches différentes en termes de méthodologie pédagogique, de contenu de formation ou de priorités thématiques, ainsi que de stratégie commerciale – la majeure partie des organismes de formation étant des acteurs privés. Certains partenaires techniques et financiers des collectivités, dont nous avons vu qu'ils ont une influence importante dans la gestion locale⁴⁶⁷, peuvent également avoir des

⁴⁶⁶ Cf. retranscription de M. Boubacar MAÏGA, ancien Préfet, Directeur Général Adjoint du Centre de Formation des Collectivités Territoriales, en annexe de la thèse.

⁴⁶⁷ Cf. Partie II, Titre 2, Chapitre 1, Section 1, Paragraphe 2 « les ressources fiscales nationales et externes ».

objectifs spécifiques ou des contraintes institutionnelles qui les conduisent à proposer des programmes de formation distincts.

Dans ce contexte, il est essentiel de promouvoir la coordination et la collaboration entre les acteurs de la formation et de l'accompagnement des collectivités territoriales. Cela permettrait de garantir une approche cohérente, complémentaire et de qualité, en évitant les redondances et en favorisant une utilisation optimale des ressources disponibles dans un contexte fortement contraint.

En effet, malgré les efforts déployés dans le renforcement des capacités des personnels territoriaux, il reste encore des domaines à améliorer en termes d'ingénierie de la formation et de l'accompagnement⁴⁶⁸. Tout d'abord, il est nécessaire d'émerger une approche harmonisée et validée pour l'identification et l'analyse des besoins en formation. Cela permettrait d'avoir une meilleure compréhension des besoins spécifiques des personnels territoriaux et d'adapter les programmes de formation en conséquence. Une telle approche harmonisée faciliterait également la coordination entre les différents acteurs de la formation et de l'accompagnement.

Ensuite, il est important de mettre en cohérence les interventions sur le terrain en matière de formation et d'accompagnement. Cela signifie que les programmes de formation devraient être complémentaires et se renforcer mutuellement, en évitant les redondances et en garantissant une progression logique dans l'acquisition des compétences. Une coordination efficace entre les différents acteurs permettrait de maximiser l'impact des actions de renforcement des capacités. Enfin, la création d'un dispositif de suivi et d'évaluation des actions de formation est essentielle. Il permettrait d'évaluer l'efficacité et l'efficacité des programmes de formation, d'identifier les points forts et les points faibles, et d'ajuster les approches et les contenus en conséquence. Un tel dispositif, toujours en devenir, fournirait des informations précieuses pour l'amélioration continue des actions de formation et d'accompagnement.

⁴⁶⁸ Cf. retranscription de M. Séni TOURE, Directeur Général du Centre de Formation des Collectivités Territoriales, en annexe de la thèse.

Les dysfonctionnements du concours de la fonction publique territoriale

L'organisation des concours pour la fonction publique territoriale est de la responsabilité du Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales, plus précisément de sa Direction Nationale de la Fonction Publique Territoriale (DNFPCT). Cette administration centrale de l'État est chargée de mettre en place les procédures nécessaires à l'organisation des concours, de la planification jusqu'à la publication des résultats.

L'organisation des concours pour la fonction publique territoriale au Mali est souvent irrégulière. Cela signifie que les concours ne sont pas organisés de manière régulière et prévisible, ce qui peut poser des problèmes en termes de recrutement de nouveaux agents pour les collectivités territoriales. L'irrégularité des concours peut être due à plusieurs facteurs, tels que le manque de ressources et de moyens humains pour organiser les concours de manière régulière, ou encore des contraintes administratives et logistiques⁴⁶⁹. Cette situation peut entraîner des difficultés pour les collectivités territoriales qui ont besoin de nouveaux agents pour faire face à leurs besoins en matière de personnel. A ce titre, le premier et dernier concours à ce jour a été organisé en 2008, ce qui témoigne d'une irrégularité et d'un manque d'opportunités de recrutement pour de nouveaux agents.

Toutefois, il existe un mécanisme de (ré)affectation des agents déjà en poste, géré par la Direction Nationale de la Fonction Publique Territoriale qui maintient une liste des fonctionnaires disponibles ou souhaitant changer de collectivité territoriale, ce qui facilite les mouvements de personnel entre les différentes entités territoriales.

Néanmoins, le processus de recrutement initialement prévu par le biais de concours nationaux n'est plus largement pratiqué⁴⁷⁰. Il a été progressivement remplacé par un modèle d'intégration des agents contractuels. Ainsi, les collectivités territoriales sont désormais responsables du recrutement de leurs propres agents, en recourant principalement à des contrats de travail de nature contractuelle. Dans un deuxième temps, l'État procède à l'intégration des agents contractuels dans la fonction publique territoriale par le biais

⁴⁶⁹ Cf. retranscription de M. Séni TOURE, Directeur Général du Centre de Formation des Collectivités Territoriales, en annexe de la thèse.

⁴⁷⁰ NZE BEKALE, Ladislas. *Le principe de libre administration à l'épreuve des collectivités territoriales d'Afrique francophone (Bénin, Burkina Faso, Gabon, Mali, Sénégal)*. Paris : Publibook, 2014, p. 150.

d'arrêtés, comme nous l'avons vu précédemment, généralement organisés sous forme de vagues de titularisation. Cela permet aux agents contractuels qui ont fait leurs preuves dans leurs fonctions de bénéficier d'une intégration officielle dans la fonction publique territoriale.

Cependant, cette pratique soulève des questions concernant la stabilité et la sécurité d'emploi des agents contractuels, ainsi que l'équité dans l'accès aux postes. Elle peut également affecter la qualité du recrutement et la continuité des services publics rendus par les collectivités territoriales. De plus, selon la loi sur le statut de la fonction publique territoriale au Mali, il est interdit aux collectivités territoriales de recruter directement des contractuels pour des emplois administratifs permanents⁴⁷¹. Cela signifie que si les collectivités territoriales ne respectent pas cette règle et recrutent des contractuels pour des emplois administratifs permanents, cela constitue une violation du cadre juridique et peut être considéré comme une pratique illégale. Cette situation peut créer des problèmes en termes de stabilité de l'emploi, d'équité dans l'accès aux postes et de qualité des services rendus par les collectivités territoriales.

Le coût élevé d'une procédure de concours national et les préoccupations liées à la capacité financière des collectivités territoriales pour rémunérer le personnel nouvellement recruté sont des facteurs importants qui ont été avancés par le Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales pour expliquer le report constant du concours national. En effet, organiser un concours national implique des dépenses importantes, telles que la préparation des épreuves, l'organisation logistique, les frais de déplacement des candidats, la rémunération des membres du jury, etc. Ces coûts peuvent représenter une charge financière considérable pour le MATCL et les collectivités territoriales, en particulier lorsqu'il s'agit de recruter un grand nombre d'agents.

⁴⁷¹ « La présente loi s'applique aux personnels titulaires qui ont vocation exclusive à occuper, au sein des services publics des Collectivités territoriales, les emplois administratifs permanents d'un niveau hiérarchique correspondant. Elle ne s'applique ni aux élus des Collectivités territoriales, ni au personnel contractuel ou saisonnier. », article 1, loi n°2018-035 du 27 juin 2018 ; « Est interdit tout recrutement par une Collectivité territoriale ayant pour objet de pourvoir à la vacance de l'un des emplois permanents spécifiés à l'alinéa premier de l'article premier », article 9, loi n°2018-035 du 27 juin 2018.

De plus, il est crucial de prendre en compte la capacité financière des collectivités territoriales à assurer le paiement régulier et durable des salaires des agents recrutés. En raison de leurs contraintes budgétaires et de leurs ressources limitées, recruter de nouveaux agents sans garantie de pouvoir les rémunérer adéquatement pourrait aggraver cette situation et compromettre la stabilité financière des collectivités territoriales. Il est donc compréhensible que le MATCL prenne en considération ces défis financiers avant de décider de l'organisation d'un concours national.

Si ces contraintes peuvent justifier, même temporairement dans l'esprit de suppléance du principe de subsidiarité, une centralisation du processus de recrutement des agents de la fonction publique territoriale, une communication et une coordination étroites entre l'administration centrale chargée du recrutement et les collectivités territoriales sont essentielles pour le bon fonctionnement d'un tel mécanisme national. Ainsi, il est crucial que les collectivités territoriales puissent exprimer leurs besoins en personnel de manière régulière et formelle, et qu'elles s'engagent par écrit à engager et rémunérer le personnel demandé. De même, l'État doit répondre de manière fiable et rapide aux besoins exprimés par les collectivités territoriales. Cela implique de mettre en place des mécanismes efficaces de suivi des demandes, de traitement des dossiers de recrutement et d'orientation des nouveaux agents vers les collectivités territoriales qui les ont sollicités.

Section 2 – La formation et la gestion des ressources humaines des ressources humaines

Dans cette section, nous aborderons la question de la formation des ressources humaines et de la gestion de carrière des agents de la fonction publique territoriale au sein des collectivités territoriales.

Tout d'abord, nous nous pencherons sur les stratégies de développement des ressources humaines des collectivités territoriales. Il est essentiel d'identifier les besoins en formation spécifiques des collectivités territoriales afin de renforcer les compétences de leurs agents. Nous analyserons les différentes stratégies mises en place pour répondre à ces besoins, telles que la mise en œuvre de plans de formation, l'organisation de sessions de formation spécifiques et le recours à des partenariats avec des organismes spécialisés. Nous aborderons également les modalités de financement de ces formations, qui peuvent être assurées par les budgets des collectivités, les partenaires techniques et financiers, ou encore les fonds dédiés à la formation professionnelle (paragraphe 1).

Ensuite, nous examinerons la gestion de carrière des agents de la fonction publique territoriale. Au Mali, le choix a été fait d'une gestion centralisée des carrières, ce qui signifie que les décisions relatives à la progression professionnelle des agents sont prises au niveau de l'administration centrale. Cela soulève la question de la responsabilisation des collectivités territoriales dans la gestion des carrières de leurs agents. Nous analyserons enfin l'impact de ce système centralisé sur la formation des agents des collectivités territoriales (paragraphe 2).

Paragraphe 1 – Le développement des ressources humaines des collectivités territoriales

Les besoins en formation des ressources humaines des collectivités territoriales sont considérables et nécessitent une réponse institutionnelle solide, comme celle du Centre de Formation des Collectivités Territoriales. Cette réponse vise à rationaliser les coûts de formation, à standardiser les enseignements et à offrir des formations adaptées aux agents territoriaux. Cependant, cette stratégie de formation est confrontée à un défi majeur, à savoir le financement insuffisant de la part de l'État. La dépendance excessive des partenaires techniques financiers, en tant que bailleur majoritaire des formations des collectivités territoriales, a des conséquences néfastes sur la continuité et la qualité des formations proposées. La suspension de la coopération au lendemain du coup d'État de 2012 a clairement mis en évidence les effets délétères de cette dépendance.

La mise en place d'une stratégie de financement durable et diversifiée, combinée à une gestion efficace des ressources et à une amélioration continue de la qualité des formations, s'avère donc indispensable pour surmonter les défis actuels et de renforcer les capacités des collectivités territoriales de manière pérenne, et ainsi conforter l'application effective du principe de subsidiarité.

Les besoins en formation des collectivités territoriales

La formation initiale est un élément central dans la stratégie de réponse au manque de ressources humaines qualifiées dans les collectivités territoriales maliennes. À l'heure actuelle, le nombre d'agents au sein de ces collectivités est bien en deçà d'un socle minimum nécessaire pour assurer un fonctionnement efficace, avec seulement – comme cela a été vu précédemment – environ une vingtaine de postes par collectivité territoriale, en fonction des compétences qui leur sont dévolues.

La formation initiale permettrait de combler ce déficit en dotant les collectivités territoriales de personnel compétent et qualifié, capable de répondre aux besoins spécifiques de chaque territoire. En formant des agents spécialisés dans les domaines clés tels que l'administration générale, les finances publiques, la planification et le développement local, la gestion des ressources humaines, etc., les collectivités territoriales seraient en mesure d'assumer leurs responsabilités de manière plus efficiente.

En outre, la formation initiale favoriserait également une meilleure compréhension et appropriation des principes fondamentaux de la décentralisation et du principe de subsidiarité. Les agents formés seraient en mesure de comprendre les enjeux spécifiques auxquels sont confrontées les collectivités territoriales, ainsi que les compétences qui leur sont attribuées, leur permettant ainsi d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques et des projets adaptés aux besoins et aux réalités locales.

Il faut alors songer à passer par de nouveaux concours pour trouver des nouvelles recrues. Ceci est même très important parce que l'on assiste en ce moment de nouveau à un phénomène que l'on croyait dépasser, à savoir le recrutement de contractuels à travers des embauches « sauvages » de personnes qui n'ont bénéficié d'aucune formation professionnelle et dont l'emploi n'est pas du tout stable parce que, sans le statut de fonctionnaire, une prochaine équipe municipale pourrait sans problème faire évincer ces agents contractuels.

Le statut de la fonction publique territoriale ainsi que le système de concours et de formation professionnelle par le Centre de Formation des Collectivités Territoriales visent à lutter contre le phénomène de recrutement de complaisance et à garantir un recrutement basé sur les compétences et le mérite. Cependant, il est crucial de maintenir une dynamique soutenue dans l'organisation des concours et la formation professionnelle pour assurer une offre suffisante de nouveaux agents qualifiés. Il est également crucial de maintenir un suivi régulier des besoins en formation et d'adapter les programmes de formation du CFCT en conséquence. Cela permettrait de répondre aux évolutions des compétences requises dans les collectivités territoriales et de s'assurer que les agents sont formés aux enjeux actuels de la gestion publique locale.

En outre, il est essentiel de prendre en compte la situation des agents territoriaux qui ont été recrutés avant la mise en place de la loi sur le statut de la fonction publique territoriale au Mali. Ces agents ont basculé vers le nouveau statut sans répondre aux nouvelles exigences en termes de compétences et de qualifications. Pour remédier à cette situation, le Centre de Formation des Collectivités Territoriales devrait développer une formation spécifique de mise à niveau qui s'adresse à ces agents. Cette formation se situe à mi-chemin entre la formation

initiale et la formation de perfectionnement⁴⁷², tenant compte de l'expérience professionnelle acquise par ces agents au fil des années.

Cette formation de mise à niveau pourrait avoir une durée plus courte que la formation initiale, qui est généralement de 18 mois pour les catégories A et B2, et d'un an pour les catégories B1 et C. Elle pourrait s'étendre sur une période de 3 à 6 mois, permettant ainsi d'adapter la durée aux besoins spécifiques des agents et de leur offrir une formation ciblée et efficace.

Les modules de cette formation de mise à niveau pourraient être choisis parmi ceux de la formation initiale existante, mais adaptés aux besoins et au bagage professionnel des agents concernés. Cela permettrait de consolider leurs compétences, d'actualiser leurs connaissances et de les rendre pleinement opérationnels dans l'exercice de leurs fonctions au sein des collectivités territoriales. Il est important de souligner que cette formation de mise à niveau devrait être conçue de manière à tirer parti de l'expérience professionnelle des agents, en favorisant les échanges de bonnes pratiques et en intégrant des cas concrets liés à leurs missions et responsabilités.

Avec le transfert de compétences, de nouvelles catégories d'agents ont été intégrées au sein des collectivités territoriales maliennes. Parmi ces agents, on compte notamment plusieurs milliers d'agents dans les domaines de l'éducation et de la santé. Ces agents jouent désormais un rôle essentiel dans le développement et la mise en œuvre des politiques scolaires et sanitaires au niveau local. Il est primordial de les initier au mode de fonctionnement des collectivités territoriales, ainsi qu'aux différents acteurs et enjeux qui interviennent dans ce cadre. En effet, les collectivités territoriales ont leur propre dynamique et leurs spécificités en termes de gouvernance et de prise de décisions. Il est donc essentiel de familiariser ces agents avec les processus de décision et les mécanismes de coordination propres aux collectivités territoriales.

De plus, ces agents doivent être formés sur les nouvelles missions qui leur incombent dans le cadre du développement de politiques publiques au niveau local. Cela inclut la mise en œuvre des politiques éducatives et sanitaires définies par les autorités centrales, mais adaptées aux

⁴⁷² Nous verrons le détail du fonctionnement du CFCT plus loin dans ce paragraphe.

réalités locales. Ils doivent comprendre les enjeux spécifiques de leur territoire, collaborer avec les autres acteurs locaux et participer activement à la conception et à la mise en place de programmes et d'actions répondant aux besoins de la population. La formation de ces agents dans le contexte des collectivités territoriales devrait donc aborder plusieurs aspects clés, tels que la connaissance des institutions locales, les mécanismes de coordination et de partenariat avec les autres acteurs locaux, la gestion des ressources et des budgets alloués, ainsi que le renforcement des compétences spécifiques liées à leur domaine d'activité (éducation, santé, etc.).

Ces formations permettraient aux agents transférés d'acquérir les connaissances et les compétences nécessaires pour exercer leurs nouvelles responsabilités au sein des collectivités territoriales, tout en favorisant la cohérence et la synergie dans la mise en œuvre des politiques publiques au niveau local. Elles contribueraient également à renforcer la professionnalisation de ces agents, en leur permettant d'assimiler les principes de la décentralisation, de développer une vision stratégique du développement local, et de mieux collaborer avec les autres acteurs du territoire.

La formation des élus constitue un autre volet essentiel de l'action du CFCT. Ces formations visent principalement à accompagner les présidents des exécutifs et leurs bureaux dans l'exercice de leurs nouvelles fonctions. Elles sont souvent dispensées en début de mandature pour permettre aux élus de mieux appréhender leurs responsabilités et d'acquérir les compétences nécessaires à la gestion efficace des collectivités territoriales.

Ces formations permettent aux élus de mieux comprendre le fonctionnement des collectivités territoriales, les principes de la décentralisation, les enjeux de la gouvernance locale, ainsi que les outils et les méthodes de gestion nécessaires à une bonne administration des collectivités. Elles favorisent également l'émergence d'une vision stratégique du développement local et renforceront les capacités de leadership des élus, leur permettant ainsi de mieux représenter et servir les intérêts de leurs administrés.

La stratégie de formation des agents des collectivités territoriales

Le Centre de Formation des Collectivités Territoriales (CFCT) du Mali a été créé en 2007 en tant qu'établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Sa création a été précédée par les travaux d'une cellule au sein de la Direction Nationale des

Collectivités Territoriales, visant à préparer son fonctionnement opérationnel immédiatement après sa création.⁴⁷³

Le CFCT a pour mission de former les élus et l'ensemble des agents des catégories A, B1, B2 et C de la fonction publique territoriale. Il propose une formation professionnelle initiale appelée « formation professionnelle de base », ainsi que des formations continues.⁴⁷⁴

La formation initiale du CFCT se déroule en deux cycles : le cycle I d'une durée de 12 mois s'adresse aux agents des catégories B1 et C, et le cycle II d'une durée de 18 mois s'adresse aux agents des catégories A et B2 de la fonction publique territoriale. Elle est répartie en trois filières : « Administration », « Finances-comptabilité » et « Technique ». La formation comprend des phases de formation polyvalente, également appelées « formation d'initiation » et « formation de tronc commun », ainsi que des phases de spécialisation par filière. Elle est validée par l'obtention d'un certificat professionnel, qui est attribué aux candidats ayant obtenu une moyenne minimale de 12/20 lors des épreuves écrites et orales organisées par module. La formation se déroule de manière alternée entre des périodes de cours et des périodes de stage, généralement effectués au sein de la collectivité territoriale d'affectation de l'agent.

Le CFCT en est actuellement à sa deuxième promotion. La première promotion, qui s'est déroulée entre 2009 et 2013, concernait les 721 fonctionnaires territoriaux des catégories A, B1, B2 et C recrutés par concours national en 2008. La deuxième promotion, formées entre 2015 et 2017, concerne 480 agents intégrés dans la fonction publique territoriale entre 2012 et mai 2015.

⁴⁷³ Le CFCT a été créé par l'ordonnance n°07-019/P-RM du 18 juillet 2007, puis ratifié par la loi n°07-044 du 7 novembre 2007 portant création du Centre de Formation des Collectivités Territoriales.

⁴⁷⁴ Le CFCT propose également, en complément, des formations de perfectionnement qui sont proposées chaque année en fonction des besoins exprimés par les collectivités territoriales, ainsi que des formations sur catalogue sont également proposées chaque année. L'ensemble des dispositions relatives à ces formations, et qui ont nourri les réflexions de ce paragraphe de l'étude, sont énoncés dans l'arrêté n°10/1152/MATCL-SG du 4 mai 2010 fixant le régime des études, des admissions et de la discipline au sein du Centre de Formation des Collectivités Territoriales.

Le CFCT représente ainsi la réponse institutionnelle de l'État malien à la problématique de la dotation des collectivités territoriales en ressources humaines compétentes. En créant cet établissement public dédié à la formation des agents territoriaux, l'État a spécifiquement créé une institution pour combler le déficit de ressources humaines compétentes au sein des collectivités territoriales. Il vise à renforcer les capacités des agents territoriaux en leur offrant une formation professionnelle adaptée à leurs fonctions et responsabilités, mais également à standardiser les formations pour faire face à la diversité des besoins et des demandes de formation, tout en rationalisant les coûts.

La diversification des offres de formation, qui se sont démultipliées depuis la fin des CCC et toujours en vigueur même après la création du CFCT⁴⁷⁵, peut en effet entraîner des incohérences et des disparités dans la qualité et les contenus des programmes de formation. Cela peut également conduire à des dépenses excessives en termes de ressources financières, matérielles et humaines pour mettre en place et maintenir différentes formations dans des lieux distincts pour un faible nombre de participants.

En proposant des programmes de formation standardisés, le CFCT peut garantir une certaine uniformité dans les connaissances et les compétences acquises par les agents territoriaux. Cela permet d'assurer une certaine cohérence dans les pratiques professionnelles et une meilleure coordination entre les collectivités territoriales. En outre, la standardisation des formations peut contribuer à rationaliser les coûts en évitant les duplications et les redondances dans les programmes de formation. Cela permet de maximiser l'efficacité et l'efficience des ressources investies dans la formation des agents territoriaux, notamment en accueillant sur le campus du CFCT les apprenants en grand nombre⁴⁷⁶.

En fournissant des programmes de formation initiale et continue, le CFCT permet aux agents territoriaux d'acquérir les connaissances, les compétences et les outils nécessaires pour mener à bien leurs missions au sein des collectivités. Cela inclut notamment la compréhension

⁴⁷⁵ Cf. retranscription de M. Séni TOURE, Directeur Général du Centre de Formation des Collectivités Territoriales, en annexe de la thèse.

⁴⁷⁶ Le CFCT dispose d'un campus sur les hauteurs de Bamako avec des salles de cours entièrement équipées, une bibliothèque médiathèque, un espace informatique de 15 postes, un restaurant et une centaine de chambres équipées en douches et sanitaires.

des enjeux de la décentralisation, l'organisation des collectivités territoriales, les aspects financiers et comptables, ainsi que les techniques spécifiques à chaque domaine d'intervention.

Le financement de la formation

Avant la suspension de l'aide extérieure au Mali en 2012 suite au coups d'Etat du 22 mars, les ressources allouées à la formation au sein du CFCT provenaient principalement d'un pourcentage de la Dotation d'Appui Technique, un des cinq guichets du Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales, gérée par l'Agence Nationale d'Investissements des Collectivités Territoriales⁴⁷⁷. Cependant, avec la suspension de l'aide extérieure, les fonds destinés à la formation, comme de nombreux autres, ont été interrompus⁴⁷⁸.

Cela démontre, une nouvelle fois, l'extrême dépendance des collectivités territoriales aux bailleurs de fonds internationaux. Il est donc important et nécessaire aujourd'hui de trouver d'autres sources de financement pour permettre la reprise des formations au CFCT, en outre la DAT elle-même était déjà insuffisamment financée pour répondre aux besoins de formation.

Il existe plusieurs pistes envisageables pour assurer un financement adéquat de la formation au CFCT. Une possibilité serait d'améliorer le mécanisme actuel en remplaçant le pourcentage par un montant fixe alloué spécifiquement à la formation. Cela permettrait d'assurer une certaine stabilité et prévisibilité des ressources financières nécessaires à la formation. Une autre option serait de créer un fonds indépendant du FNACT, financé à la fois par l'État malien et les Partenaires Techniques et Financiers. Ce fonds dédié à la formation au CFCT permettrait de garantir un financement pérenne et suffisant pour répondre aux besoins de formation des agents territoriaux.

Quelle que soit l'option choisie, il est essentiel de trouver des solutions de financement alternatives afin de maintenir et développer les activités de formation du CFCT. La formation

⁴⁷⁷ Cf. Partie II, Titre 2, Chapitre 1, Section 2, Paragraphe 2 « les difficultés liées à la mobilisation des ressources nationales et externes ».

⁴⁷⁸ Cette interruption a perduré sur toute la période d'observation de la présente étude et, à notre connaissance, n'a pas repris à ce jour.

des agents territoriaux est cruciale pour renforcer les capacités des collectivités territoriales et améliorer la gouvernance locale. En l'absence des fonds provenant du FNACT, il sera nécessaire de continuer à rechercher des financements externes pour assurer le financement des formations prévues par le CFCT et, étant donné que les collectivités territoriales disposent de ressources limitées et qu'il est peu probable qu'elles puissent dégager des fonds supplémentaires pour la formation de leur personnel, il est actuellement essentiel que le soutien des bailleurs de fonds extérieurs continue.

Il sera nécessaire d'engager des discussions et des négociations avec les bailleurs de fonds pour les sensibiliser à l'importance du renforcement des capacités des collectivités territoriales et à la nécessité de financer la formation des agents territoriaux. Il faudra également démontrer la pertinence et l'efficacité des formations dispensées par le CFCT et expliquer comment elles contribueront à améliorer la gouvernance locale et les services publics au niveau des collectivités.

Face à ces défis de taille, il est nécessaire d'adopter une approche pragmatique pour répondre aux besoins urgents tout en se projetant vers l'avenir en matière de renforcement des capacités des collectivités territoriales.

La première étape pourrait consister à identifier et à prioriser les besoins les plus pressants en matière de renforcement des capacités. Il peut s'agir de formations spécifiques pour certains agents clés, de modules de formation adaptés aux nouveaux enjeux ou encore de renforcement des compétences dans des domaines particuliers tels que la gouvernance locale, la gestion des finances publiques ou la planification territoriale.

En parallèle, il est essentiel d'établir des partenariats solides avec les bailleurs de fonds, les organisations internationales et les partenaires techniques pour mobiliser les ressources nécessaires au financement des actions de renforcement des capacités. Cela peut inclure la recherche de financements externes, la mobilisation de fonds dédiés ou encore la recherche de synergies avec d'autres programmes ou projets en cours.

Une approche réaliste consiste également à exploiter les ressources internes existantes. Cela peut se traduire par le partage des bonnes pratiques entre les collectivités territoriales, l'utilisation des compétences et des connaissances des agents déjà formés et la promotion d'une culture de formation continue au sein des collectivités territoriales.

Enfin, il est important d'adopter une approche adaptative et flexible. Les besoins en renforcement des capacités évoluent constamment en fonction des changements politiques, économiques et sociaux. Le CFCT doit être en mesure de s'adapter rapidement aux nouvelles exigences et de proposer des formations pertinentes et actualisées. Cela contribuera à améliorer la gouvernance locale, les services publics et le développement territorial dans l'ensemble du pays, se faisant à renforcer l'application effective du principe de subsidiarité.

Paragraphe 2 – La gestion de carrière des agents de la fonction publique territoriale

En 2016, l'État malien a pris une mesure importante pour faire face à la surcharge de travail au sein de la DGCT en créant une direction générale distincte⁴⁷⁹ à travers la loi n°2106-041 du 7 juillet 2016 portant création de la Direction nationale de la Fonction publique des Collectivités territoriales (DNFPCT). Cette initiative visait à mieux gérer les aspects spécifiques de la fonction publique territoriale et à répondre de manière plus efficace aux défis pratiques rencontrés.

Le choix de la gestion centralisée des carrières

L'organisation d'une gestion centrale des ressources humaines des collectivités territoriales n'est pas une évidence et relève d'un choix politique fort témoignant d'une volonté de maîtrise de ces ressources par l'État central. Pour que cet organisme centralisé puisse remplir son rôle de manière adéquate, il est essentiel qu'il dispose de ressources suffisantes en personnel qualifié et de moyens techniques appropriés.

Cela implique que l'État soit disposé à allouer des ressources adéquates à cet organisme central. Ces ressources peuvent inclure des effectifs en nombre suffisant pour assurer les différentes tâches de gestion des ressources humaines, ainsi que des ressources techniques telles qu'une base de données centralisée, une infrastructure informatique, des équipements et des outils de gestion efficaces. Sans ces ressources adéquates, il devient difficile pour l'organisme central de remplir ses fonctions de manière efficiente. Cela peut entraîner des retards dans le recrutement, la gestion des carrières, la formation et d'autres aspects essentiels de la gestion des ressources humaines des collectivités territoriales.

En outre, une gestion efficace des ressources humaines dans les collectivités territoriales ne se limite pas à la simple gestion administrative du personnel, mais englobe également l'appui-conseil et l'accompagnement des agents dans leur développement professionnel et leur évolution de carrière. Il est essentiel de fournir un soutien adéquat aux agents sur le terrain, car c'est là où ils exercent leurs fonctions et où ils interagissent avec les citoyens. Un

⁴⁷⁹ KEÏTA, Amagoïn et FOMBA, Brahim. *Réussir les transferts des compétences et de ressources de l'état aux collectivités territoriales au Mali*. Bamako : Éditions Tombouctou, 2017, p. 31.

accompagnement approprié peut prendre différentes formes, telles que des conseils en matière de gestion des ressources humaines, des programmes de développement des compétences, des évaluations de performance régulières, des formations spécifiques aux besoins des agents, etc.

Cependant, si cet accompagnement est exclusivement basé sur l'État central, il peut être difficile de répondre de manière efficace et adaptée aux besoins spécifiques de chaque collectivité territoriale. En raison des particularités locales, des dynamiques propres à chaque territoire et des enjeux spécifiques auxquels les agents sont confrontés, il est important d'avoir un accompagnement de proximité.

La question d'une approche, à défaut d'être décentralisée, au mieux déconcentrée de la gestion des ressources humaines mérite donc d'être posée pour répondre aux réalités et aux spécificités des collectivités territoriales, et fournir un accompagnement plus personnalisé et plus efficace aux agents. Cela nécessiterait de développer des centres de gestion comme ils existent en France au niveau des différents départements pour la gestion du personnel des petites communes. Il est également possible d'envisager des centres de formations par exemple régionaux, comme par exemple le Centre National de la Fonction Publique Territoriale français qui dispose d'antennes départementales sur l'ensemble du territoire national pour développer une activité de proximité et des missions d'accompagnement faisant de la formation un outil au service du développement des territoires.

Cependant, une telle approche dans un contexte de ressources financières restreintes comme le connaît le Mali, et au regard des difficultés de fonctionnement que connaissent déjà les autres administrations déconcentrées⁴⁸⁰, semble difficile dans l'immédiat. Elle ne devrait cependant pas être exclue pour autant.

La responsabilisation des collectivités en question

Une plus grande responsabilisation des autorités locales dans la gestion de leur personnel favorise une plus grande autonomie locale. L'autonomie organisationnelle des collectivités

⁴⁸⁰ Cf. Partie II, Titre 1, Chapitre 2, Section 1, Paragraphe 1 « la complexité du transfert de compétences dans un contexte de ressources restreintes ».

territoriales est renforcée lorsque les élus locaux ont une influence directe sur leur propre personnel.

En confiant aux autorités locales la responsabilité de recruter, de gérer et de former leur personnel, les collectivités territoriales bénéficient d'une plus grande souplesse et d'une meilleure adaptation aux réalités locales. Les élus locaux ont une connaissance approfondie des besoins spécifiques de leur territoire et peuvent prendre des décisions plus adaptées en matière de gestion des ressources humaines⁴⁸¹. Cette autonomie organisationnelle permet aux collectivités territoriales de développer une identité et une gouvernance locale qui correspondent aux attentes et aux spécificités de leur communauté. Les élus locaux ont la possibilité de mettre en place des politiques de gestion des ressources humaines qui répondent aux besoins et aux objectifs de développement de leur collectivité. L'autonomie locale favorise également une meilleure prise en compte des aspirations et des besoins des citoyens. Les décisions prises au niveau local en matière de gestion des ressources humaines sont plus proches des préoccupations et des attentes des citoyens, ce qui contribue à renforcer la confiance et la légitimité des autorités locales.

Cela ne veut pas dire que l'État n'a pas un rôle essentiel à jouer dans la gestion des ressources humaines des collectivités territoriales. Il est responsable de l'établissement des cadres juridiques et réglementaires qui encadrent la gestion du personnel dans les collectivités. Cela comprend notamment les règles relatives au recrutement, à la promotion, aux rémunérations et aux carrières des agents. En tant que garant du cadre global, l'État a la responsabilité de veiller à ce que les procédures de recrutement et de promotion des agents des collectivités territoriales respectent les principes d'équité, de transparence et de mérite. Il doit mettre en place des mécanismes de contrôle et de supervision pour s'assurer de la légalité et de la conformité des actes de gestion des ressources humaines au sein des collectivités⁴⁸². L'État peut également jouer un rôle d'appui et de conseil en matière de gestion des ressources humaines. Il peut fournir des lignes directrices, des outils méthodologiques et des formations

⁴⁸¹ KEUFFER, Nicolas. L'autonomie locale, un concept multidimensionnel : comment le définir, comment le mesurer et comment créer un indice d'autonomie locale comparatif ? In : *Revue internationale de politique comparée*, 2016, vol. 23, n°4, pp. 485.

⁴⁸² Ibid. pp. 459-462.

pour renforcer les compétences des acteurs locaux chargés de la gestion du personnel. L'État peut également promouvoir l'échange de bonnes pratiques et la mise en réseau des acteurs de la gestion des ressources humaines au niveau local.

Enfin, l'État a également un rôle à jouer dans le suivi et l'évaluation de la gestion des ressources humaines des collectivités territoriales. Il doit s'assurer de l'efficacité et de l'efficience des politiques et des pratiques mises en œuvre et prendre les mesures correctives nécessaires en cas de dysfonctionnement ou de non-conformité. Une telle pratique serait d'ailleurs en conformité avec la Charte Africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local, dont l'article 14⁴⁸³ souligne l'importance de la mise en place de mécanismes de contrôle étatique pour lutter contre la corruption et surveiller le respect des normes éthiques par les autorités locales.

La lutte contre la corruption est essentielle pour garantir une gestion transparente, équitable et responsable des ressources humaines au sein des collectivités territoriales. Un contrôle étatique efficace peut contribuer à prévenir les pratiques corruptrices, à détecter les cas de malversation et à prendre des mesures disciplinaires ou légales appropriées. De plus, le contrôle étatique permet de s'assurer que les autorités locales respectent les normes de comportement éthique et les principes de bonne gouvernance dans leur gestion des ressources humaines. Cela inclut notamment la promotion de l'égalité des chances, la prévention des discriminations, le respect des droits des agents et l'application des procédures de recrutement et de promotion fondées sur le mérite.

La gestion des ressources humaines dans les administrations publiques peut être sujette à des pratiques de corruption, ce qui peut compromettre l'équité et l'efficacité de ces administrations, tel que le favoritisme dans les processus de recrutement, les promotions opaques et le détournement de fonds destinés à la rémunération du personnel⁴⁸⁴. Ces

⁴⁸³ « Les gouvernements centraux adoptent des textes de loi et créent des mécanismes pour surveiller le respect des normes de comportement éthique par les gouvernements locaux ou les autorités locales. », article 14 « De la transparence, de la responsabilité et du comportement éthique », alinéa 6, Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local.

⁴⁸⁴ DJEUWO, Marcellin. La corruption dans le management des ressources humaines de l'administration douanière. In : *Afrique contemporaine*. 2009, n° 230, p. 63.

pratiques non seulement minent la confiance des citoyens dans l'administration publique, mais elles peuvent également avoir un impact négatif sur la qualité des services rendus et sur l'égalité des chances pour les agents. Dans le contexte des collectivités territoriales pauvres, la dépendance financière à l'égard de l'État pour le financement du personnel est une réalité importante. Cela crée une vulnérabilité potentielle aux abus et à la corruption, car les collectivités peuvent être tentées de s'engager dans des pratiques illégales pour garantir les ressources financières nécessaires.

Il est donc essentiel d'établir des mécanismes de contrôle et de surveillance pour prévenir et détecter les actes de corruption dans la gestion des ressources humaines dont l'État pourrait être garant. Cela implique la mise en place de procédures transparentes et équitables pour les processus de recrutement et de promotion, ainsi que des mécanismes de reddition de comptes pour assurer la bonne utilisation des ressources financières allouées. En mettant en place des mécanismes de contrôle étatique, il est possible de renforcer la confiance des citoyens dans l'administration territoriale, de promouvoir une culture de l'intégrité et de garantir la légitimité et la légalité des décisions prises au niveau local.

L'impact sur la formation des agents des collectivités territoriales

Les difficultés dans la gestion de la fonction publique territoriale au Mali ont un impact significatif sur la formation professionnelle initiale des agents. Plus précisément, les concours irréguliers entravent la mise en œuvre régulière des promotions de formation professionnelle initiale du CFCT, qui est normalement destinée aux fonctionnaires stagiaires nouvellement recrutés. Cette situation débouche sur un recrutement désordonné et sauvage effectué par les administrations territoriales sans un contrôle de qualité de l'État, ce qui ne fait qu'accroître les difficultés.

En conséquence, il n'y a pas d'homogénéité des prérequis parmi les fonctionnaires nouvellement recrutés. Cette absence d'homogénéité crée des difficultés pour le Centre de Formation des Collectivités Territoriales qui doit former des groupes d'agents présentant des différences significatives dans leurs compétences de base, que ce soit en termes de culture générale ou de compétences spécifiques en matière de décentralisation et d'administration territoriale.

Cet écart de compétences constitue un défi majeur pour la formation, car il nécessite une adaptation constante des contenus et des méthodes pédagogiques afin de répondre aux besoins variés des participants. Il est important de noter que les statuts de la fonction publique territoriale fixent généralement des exigences minimales en matière de qualifications requises pour les futurs fonctionnaires, ces exigences variant en fonction des différentes catégories de la fonction publique territoriale. En plus de la formation professionnelle initiale, les statuts de la fonction publique territoriale définissent également les conditions cadres de la formation en cours de carrière, telles que les stages ou les congés de formation⁴⁸⁵. Ils prévoient également des mécanismes d'avancement en carrière, tels que les concours ou les examens professionnels⁴⁸⁶. Cela démontre l'importance accordée à la formation continue et au développement des compétences des agents tout au long de leur carrière.

Pour remédier à ces difficultés, il est essentiel d'adopter des mesures visant à garantir la transparence, l'équité et la qualité du processus de recrutement dans les collectivités territoriales. Cela nécessite une coordination étroite entre les administrations territoriales, l'État et le CFCT, afin de mettre en place des mécanismes de contrôle et d'évaluation appropriés pour garantir l'homogénéité des compétences des agents recrutés. Par ailleurs, il est primordial d'investir dans la formation professionnelle initiale, en renforçant les ressources et les capacités du CFCT, afin qu'il puisse offrir une formation de qualité et adaptée aux besoins des agents territoriaux. Cela permettra d'assurer une meilleure harmonisation des connaissances et compétences de base parmi les fonctionnaires nouvellement recrutés, facilitant ainsi le processus de formation et de développement professionnel.

⁴⁸⁵ « La formation en cours d'emploi est un droit pour le fonctionnaire des Collectivités territoriales et un devoir pour l'Administration à l'égard du fonctionnaires des Collectivités territoriales. Pendant la durée de la formation, le fonctionnaire bénéficie d'un congé ou d'une décharge partielle de service. », article 34, loi n°2018-035 du 27 juin 2018.

⁴⁸⁶ « Les dispositions du Statut général des fonctionnaires de l'Etat relatives à la notation et à l'avancement sont applicables aux fonctionnaires des Collectivités territoriales. Le chef de l'organe exécutif de la Collectivité territoriale est l'autorité investie du pouvoir de notation. », article 70, loi n°2018-035 du 27 juin 2018.

Conclusion du chapitre 2

La fonction publique des Collectivités territoriales au Mali, régie par la loi n°95-022 du 20 mars 1995 et modifiée par la loi n°2018-035 du 27 juin 2018, est constituée de personnels titulaires occupant des emplois administratifs permanents au sein des services publics des collectivités territoriales. Ces personnels sont répartis en quatre catégories, quatre grades et différents échelons en fonction de leur catégorie et de leur grade.

Cependant, la réalité des ressources humaines au sein des collectivités territoriales maliennes est marquée par un sous-effectif important et une faible qualification du personnel. Les contraintes financières jouent un rôle majeur dans cette situation, limitant la capacité des collectivités à recruter et rémunérer un personnel suffisant et qualifié. De plus, le dysfonctionnement du concours de la fonction publique territoriale complique davantage cette problématique, avec une organisation irrégulière des concours et un recours prédominant aux agents contractuels plutôt qu'aux fonctionnaires territoriaux qualifiés. Cette situation a un impact significatif sur l'application effective du principe de subsidiarité, qui vise à décentraliser les compétences et les responsabilités au niveau local. En l'absence de ressources humaines adéquates, les collectivités territoriales rencontrent des difficultés pour assumer leurs missions et fournir des services publics de qualité. Cela limite leur capacité à exercer pleinement leurs compétences et à prendre des décisions autonomes adaptées aux réalités locales.

Les besoins en formation des ressources humaines des collectivités territoriales sont considérables et nécessitent une réponse institutionnelle solide, notamment par le biais du Centre de Formation des Collectivités Territoriales. Cependant, cette stratégie de formation est confrontée à un défi majeur en termes de financement insuffisant de la part de l'État. La dépendance excessive vis-à-vis des partenaires techniques financiers pour le financement des formations des collectivités territoriales a des conséquences néfastes sur leur qualité et continuité. Il est donc nécessaire de mettre en place une stratégie de financement durable et diversifiée, combinée à une gestion efficace des ressources et à une amélioration continue de la qualité des formations, afin de renforcer les capacités des collectivités territoriales de manière pérenne.

En 2016, la création de la Direction nationale de la Fonction publique des Collectivités territoriales a été une mesure importante pour mieux gérer les aspects spécifiques de la fonction publique territoriale au Mali. Cependant, les difficultés persistent, notamment dans la gestion des concours, ce qui a un impact sur la formation professionnelle initiale des agents. L'absence d'homogénéité des prérequis parmi les fonctionnaires nouvellement recrutés crée des difficultés pour le Centre de Formation des Collectivités Territoriales, qui doit former des groupes d'agents présentant des différences significatives dans leurs compétences de base.

Cette situation limite la pleine expression du principe de subsidiarité, les collectivités territoriales rencontrant des difficultés pour assumer leurs compétences de manière efficace. De plus, cela maintient les collectivités dans une dépendance excessive vis-à-vis de l'État. Les collectivités territoriales devraient avoir une réelle autonomie de gestion, y compris dans la gestion de leur personnel, afin de pouvoir prendre des décisions en fonction des besoins locaux. Le fait que la carrière des agents de la fonction publique territoriale soit gérée par l'État est également une limite à l'expression du principe de subsidiarité car cela entraîne une centralisation excessive du pouvoir de décision concernant les ressources humaines au niveau local et limite la capacité des collectivités territoriales à exercer pleinement leur autonomie et à prendre des décisions indépendantes en matière de recrutement, de promotion et de mobilité des agents.

Conclusion du Titre 2

Nous avons examiné les défis auxquels sont confrontées les collectivités territoriales au Mali en termes d'évaluation et de mobilisation des ressources financières, matérielles et humaines dans le cadre du principe de subsidiarité. Nous avons constaté que les ressources fiscales locales, nationales et externes font face à des problèmes de décomposition, de répartition et de gestion, ce qui limite leur pleine expression dans le financement des compétences dévolues aux collectivités territoriales. De plus, les difficultés liées à la mobilisation des ressources propres et nationales, ainsi que le sous-dimensionnement en ressources humaines et les dysfonctionnements du système de recrutement, entravent la capacité des collectivités territoriales à assumer pleinement leurs missions.

Pour surmonter ces défis, il est essentiel de mettre en place des mécanismes efficaces de mobilisation des ressources fiscales, en garantissant un transfert adéquat des ressources financières de l'État et en améliorant la gestion budgétaire au niveau des collectivités territoriales. De plus, il est crucial de développer les ressources humaines en offrant une formation adaptée aux agents territoriaux et en améliorant la gestion des carrières. Cela nécessite une approche décentralisée plus prononcée, où les collectivités territoriales sont responsabilisées dans la gestion de leurs ressources financières et humaines.

Un renforcement des ressources financières, matérielles et humaines des collectivités territoriales, combiné à une meilleure coordination entre l'État et les collectivités, favorisera une mise en œuvre plus effective du principe de subsidiarité. Cela permettra aux collectivités territoriales de jouer pleinement leur rôle dans le développement local, de répondre de manière plus efficace aux besoins des populations et de prendre des décisions autonomes adaptées aux réalités locales. Il est donc crucial de poursuivre les efforts visant à améliorer la mobilisation des ressources, à renforcer les capacités des agents territoriaux et à promouvoir une meilleure coordination entre tous les acteurs concernés.

Conclusion de la deuxième partie

En conclusion, l'évaluation des ressources financières, matérielles et humaines au regard du principe de subsidiarité met en évidence des défis majeurs pour les collectivités territoriales au Mali. Les mentions du principe de subsidiarité dans la « Charte européenne de l'autonomie locale » du Conseil de l'Europe et dans la « Charte africaine des principes et valeurs de la décentralisation » de l'Union africaine soulignent l'importance de fournir aux collectivités territoriales les ressources nécessaires pour exercer leurs responsabilités de manière effective.

Les critères d'évaluation de l'application du principe de subsidiarité comprennent la clarté des compétences des collectivités territoriales, afin qu'elles puissent connaître leurs responsabilités et agir en conséquence. Ensuite, il est crucial de fournir aux collectivités les ressources financières, matérielles et humaines adéquates pour remplir leurs fonctions, en garantissant des budgets suffisants et un personnel compétent. Les collectivités territoriales doivent également avoir une autonomie de décision, dans les limites fixées par la législation, sans subir un contrôle excessif de l'État. Enfin, la transparence et la reddition des comptes sont essentielles, avec des mécanismes de gestion responsable et efficace des ressources.

En ce qui concerne les compétences, bien que l'État malien ait transféré vingt et une compétences aux collectivités territoriales, il continue parfois à prendre des décisions ou à mener des programmes sectoriels sans consulter les collectivités. De plus, la gestion des financements des programmes sectoriels reste du ressort de l'État, excluant les collectivités territoriales de la gestion budgétaire et créant des déséquilibres. Les services de « tutelle » et techniques rencontrent des difficultés à s'adapter à la réforme de décentralisation et ne sont pas suffisamment formés pour remplir leur nouveau rôle de conseil.

Dans le domaine des ressources humaines, les collectivités territoriales sont confrontées à des problèmes de sous-dimensionnement et de qualification du personnel. Le système de recrutement présente des dysfonctionnements, et les collectivités ont du mal à trouver des agents qualifiés pour assumer leurs responsabilités.

Ces obstacles entravent la pleine expression du principe de subsidiarité. Pour y remédier, il est essentiel de mettre en place des mécanismes efficaces de mobilisation des ressources financières, matérielles et humaines. Cela implique de garantir un transfert adéquat des ressources financières de l'État vers les collectivités territoriales, d'améliorer la gestion budgétaire et d'allouer des budgets suffisants. Il est également nécessaire de renforcer les capacités des agents territoriaux par le biais de formations adaptées et de soutenir la gestion de carrière au sein de la fonction publique territoriale.

Face à ces difficultés se pose la question du nombre de collectivités territoriales au Mali et de leur viabilité financière est un enjeu majeur. La multiplication des communes est effectivement un facteur de dispersion des ressources et des compétences, rendant ainsi difficile la mise en place de politiques cohérentes et efficaces. La fusion ou le regroupement des communes pourrait être une option à considérer pour renforcer leur viabilité financière et leur capacité à gérer leurs compétences de manière optimale. Cette approche permettrait de créer des entités territoriales plus grandes, disposant de ressources financières et humaines plus conséquentes, et bénéficiant d'une plus grande capacité à mobiliser des fonds pour leurs projets de développement. Cependant, cette décision devrait être prise en tenant compte des réalités locales, des spécificités régionales et des aspirations des populations concernées.

Concernant le niveau cercle, son rôle et son utilité peuvent être remis en question. Une réflexion sur la pertinence de maintenir ce niveau et sur une éventuelle suppression pourrait être envisagée, tout en assurant une gestion plus directe et efficace au niveau régional. Enfin, il convient également de renforcer la coopération et l'intercollectivité entre les différentes collectivités territoriales, afin de favoriser les synergies, de partager les ressources et de mettre en place des projets communs. Cela peut contribuer à une utilisation plus efficace des ressources disponibles et à une meilleure réalisation des objectifs de développement local.

Conclusion générale

Cette étude entendait répondre à la question de l'application du principe de subsidiarité dans le dispositif juridique et politique du système de gouvernance au Mali et des leviers à activer pour promouvoir sa réalisation effective dans le processus de décentralisation en cours, afin de renforcer le développement local.

Pour répondre à cette question, une étude approfondie de l'application du principe de subsidiarité au Mali a été réalisée pour évaluer la portée politique et juridique du principe, ainsi que son application pratique sur le terrain.

Notre **première hypothèse** de recherche concernait le positionnement juridique des collectivités territoriales. Ce positionnement doit leur permettre de disposer d'une certaine autonomie pour gérer leurs propres affaires et déployer des politiques de développement local adapté aux besoins de leurs populations.

A l'issue de cette étude, nous pouvons affirmer qu'effectivement les collectivités territoriales maliennes disposent d'un positionnement juridique qui leur confère une certaine autonomie pour gérer leurs affaires et mettre en place des politiques de développement local adaptées aux besoins de leurs populations. Le cadre juridique de la décentralisation au Mali reconnaît explicitement les compétences et les responsabilités des collectivités territoriales, et garantit leur autonomie dans la prise de décisions.

La Constitution malienne de 1992 reconnaît le principe de décentralisation et établit les collectivités territoriales comme des entités de base de l'organisation administrative de l'État. Elle précise que les collectivités territoriales jouissent de la personnalité morale, de l'autonomie financière et de la libre administration, ce qui leur donne une marge de manœuvre dans la gestion de leurs affaires. En outre, la loi n°2016-048 du 14 octobre 2016 portant Code général des collectivités territoriales (CGCT) établit le cadre législatif et réglementaire pour la décentralisation au Mali. Cette loi définit les compétences des collectivités territoriales et prévoit leur exercice autonome dans les domaines dévolus. Les collectivités territoriales ont ainsi la possibilité de développer des politiques de

développement local adaptées à leurs spécificités et aux besoins de leurs populations. De plus, la loi prévoit également la mise en place d'organes délibérants au sein des collectivités territoriales, tels que les conseils communaux, régionaux et du district, qui sont élus par les citoyens et sont responsables de la prise de décisions au niveau local. Ces organes délibérants ont le pouvoir de fixer les orientations stratégiques et les priorités en matière de développement local.

Il convient de souligner que bien que les collectivités territoriales bénéficient d'une certaine autonomie, elles doivent également agir dans le cadre de la législation nationale et respecter les politiques et les objectifs nationaux. Cela garantit la cohérence et la coordination entre les différents niveaux de gouvernement. Pour donner corps à cette autonomie, vingt et un décrets de transfert de compétences ont été adoptés dans le cadre de la décentralisation. Ces décrets précisent les domaines dans lesquels les compétences ont été transférées des autorités centrales aux collectivités territoriales. Ils constituent un élément clé du positionnement juridique des collectivités territoriales et de leur autonomie dans la gestion de leurs affaires. Les décrets de transfert de compétences couvrent un large éventail de domaines, notamment la santé, l'éducation, l'agriculture, l'aménagement du territoire, l'environnement, l'eau et l'assainissement, la culture, le sport et le tourisme, entre autres. Ils donnent aux collectivités territoriales la responsabilité d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques et des programmes dans ces domaines, en fonction des besoins et des réalités locales. Ces décrets sont le fruit d'un processus de décentralisation progressif et visent à renforcer l'autonomie des collectivités territoriales dans la gestion de leurs compétences dévolues. Ils confèrent aux collectivités territoriales un pouvoir décisionnel plus important et leur permettent de prendre des mesures concrètes pour répondre aux besoins spécifiques de leurs populations.

Cependant, la mise en œuvre réelle du principe de subsidiarité au Mali est entravée par des pratiques qui limitent – en particulier – les sous-principes d'aide et de suppléance qu'il recouvre. En effet, malgré le transfert de compétences de la part de l'État, celui-ci continue parfois à prendre des décisions unilatérales et à mettre en œuvre des programmes sectoriels sans consulter les collectivités territoriales. Cette pratique limite la capacité des collectivités à exercer pleinement leurs compétences et à prendre des décisions autonomes adaptées aux besoins locaux.

Effectivement, les limites de la « tutelle » et le degré d'autonomie des collectivités territoriales au Mali ne sont pas toujours clairement définis. Cette situation crée des incertitudes quant aux prérogatives et aux responsabilités des différentes institutions locales, ce qui peut entraver leur capacité à prendre des décisions autonomes, y compris en ce qui concerne la définition de leur budget. Les collectivités peuvent se trouver dans une situation où elles ne savent pas précisément jusqu'où s'étend l'autorité du préfet dans le processus de définition de leur budget. Le préfet, en tant que représentant de l'État au niveau local, peut exercer une influence sur la préparation et l'approbation du budget communal, notamment en vérifiant sa conformité aux lois et règlements en vigueur. Cependant, les limites exactes de son intervention et le degré d'autonomie des communes dans ce processus ne sont pas toujours clairement établis. Cette situation d'incertitude peut engendrer des difficultés pour les communes à exercer pleinement leur autonomie financière et à prendre des décisions budgétaires adaptées à leurs besoins locaux. Elle peut également créer des tensions entre les collectivités territoriales et l'autorité de « tutelle », dans la mesure où les communes peuvent se sentir limitées dans leur capacité à gérer leurs ressources et à élaborer des politiques de développement local. Il est donc nécessaire de clarifier les prérogatives et les responsabilités de chaque acteur dans le cadre de la « tutelle » des collectivités territoriales. Cela peut passer par l'élaboration de textes réglementaires précis, définissant clairement les compétences et les limites d'intervention de la « tutelle ». Il est également important de renforcer la communication et la collaboration entre les communes et les préfets, afin de favoriser une compréhension mutuelle et de trouver des solutions concertées. La « tutelle » et les services techniques ont également des difficultés à s'adapter au changement de paradigme introduit par la décentralisation. Historiquement habitués à occuper une position de commandement et de prise de décision, ces représentants de l'État sont réticents à assumer leur nouveau rôle de conseillers auprès des collectivités territoriales. Le manque de formations adaptées à cette nouvelle réalité entrave leur capacité à accompagner efficacement les collectivités dans l'exercice de leurs compétences. Ces pratiques et ces obstacles nuisent à l'autonomie et à la capacité des collectivités territoriales à agir en tant qu'acteurs responsables du développement local. Ils entravent la réalisation effective du principe de subsidiarité en limitant la marge de manœuvre des collectivités et en réduisant leur capacité à exercer pleinement leurs compétences. Il est donc essentiel de promouvoir un changement de mentalité et de renforcer les compétences des acteurs de la « tutelle » et des services

techniques afin qu'ils adoptent une approche collaborative et de soutien envers les collectivités territoriales. Des formations adaptées doivent être proposées pour les aider à comprendre et à mettre en pratique les principes de décentralisation et de subsidiarité. En favorisant une culture de partenariat et de dialogue entre l'État et les collectivités territoriales, il est possible de surmonter ces obstacles et de promouvoir une mise en œuvre réelle du principe de subsidiarité au Mali.

De plus, la mise en œuvre effective de ces compétences transférées peut encore être un défi au regard des ressources des collectivités qui doivent faire face à des contraintes financières, techniques et humaines qui peuvent entraver leur capacité à exercer pleinement ces compétences. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour renforcer les capacités des collectivités territoriales, leur fournir les ressources nécessaires et soutenir leur développement institutionnel.

Ces éléments sont mentionnés dans les chartes que nous avons étudiées, à savoir la Charte européenne de l'autonomie locale et la Charte africaine des principes et valeurs de la décentralisation, comme autant de conditions sine qua non l'expression du principe de subsidiarité ne relèverait que d'un vœu pieux. En effet, ces chartes reconnaissent que les collectivités territoriales peuvent rencontrer des contraintes financières, techniques et humaines qui entravent leur capacité à exercer pleinement les compétences qui leur ont été transférées. Elles soulignent donc la nécessité de fournir aux collectivités territoriales les ressources et le soutien nécessaires pour surmonter ces défis. Sur le plan financier et matériel, les collectivités territoriales peuvent faire face à des contraintes budgétaires qui limitent leur capacité à financer adéquatement les politiques et les programmes liés aux compétences transférées. Ainsi, des ressources financières suffisantes et adaptées doivent être allouées aux collectivités territoriales afin de leur permettre de mettre en œuvre efficacement ces compétences. Sur le plan humain, les collectivités territoriales peuvent être confrontées à un manque de personnel qualifié et expérimenté pour gérer les compétences transférées. Il est donc important de développer les ressources humaines au niveau local en offrant des opportunités de formation et en encourageant le recrutement et la rétention de professionnels compétents.

En résumé, les chartes reconnaissent les contraintes financières, techniques et humaines auxquelles les collectivités territoriales peuvent être confrontées dans la mise en œuvre des

compétences transférées. Il est donc essentiel de prendre en compte ces défis pour évaluer l'effectivité du principe de subsidiarité.

Pour cette raison, nous avons développé une **seconde hypothèse** de recherche selon laquelle les ressources des collectivités territoriales leur permettent de gérer efficacement les affaires de la communauté locale : des ressources financières en quantité suffisante et d'une composition leur permettant une marge de manœuvre pour permettre aux collectivités territoriales de procéder à des choix et remplir leurs missions ; des ressources humaines en nombre et en qualité suffisante pour assumer la charge de travail et bénéficiant d'un niveau de formation adapté à l'exécution de leurs missions ; enfin des biens mobiliers et immobiliers (immeubles, infrastructures de service, équipement, etc.) leur permettant de remplir leurs missions.

A l'issue de cette étude, nous pouvons affirmer qu'effectivement les collectivités territoriales maliennes ne disposent pas de ces différentes ressources nécessaires à la gestion efficace de leurs compétences, qu'une grande disparité existe entre les collectivités et que l'Etat malien n'assume guère ses responsabilités en matière d'aide et de suppléance, voir dans certains cas prend même des décisions contraires à ces sous-principes de la subsidiarité.

En ce qui concerne les ressources financières des collectivités territoriales, il est essentiel de s'assurer qu'elles disposent de ressources en quantité suffisante et d'une composition adéquate pour leur permettre de procéder à des choix et de remplir leurs missions de manière autonome. Les ressources financières des collectivités territoriales peuvent provenir de différentes sources, telles que les transferts de l'État, les impôts locaux, les redevances et les subventions. Il est crucial que ces ressources soient allouées de manière équitable et suffisante pour permettre aux collectivités territoriales de couvrir leurs dépenses et de mettre en œuvre des politiques de développement local adaptées aux besoins de leurs populations. Cependant, les collectivités territoriales maliennes sont confrontées à de multiples contraintes. Ces contraintes ont un impact significatif sur leur capacité à remplir leurs missions et à exercer pleinement leur autonomie dans le cadre du principe de subsidiarité.

Tout d'abord, la mobilisation des ressources financières locales est entravée par plusieurs facteurs. Les assiettes fiscales sont souvent complexes et difficiles à évaluer, ce qui rend la collecte des impôts et des taxes moins rentable. De plus, certaines taxes ont un potentiel de

recettes limité, voire en régression, en raison de l'évolution du paysage urbain. Ainsi, les ressources fiscales locales ne représentent qu'une part relativement faible des budgets des collectivités territoriales, ce qui crée une dépendance accrue vis-à-vis des transferts financiers de l'État. En parlant des transferts financiers de l'État, il a été souligné que leur prévisibilité est affectée par la dépendance aux contributions de l'aide des partenaires techniques et financiers internationaux. Cette dépendance accentue l'incertitude quant aux ressources disponibles pour les collectivités territoriales, limitant ainsi leur capacité à planifier et à mettre en œuvre des politiques de développement local. De plus, la part importante des dotations de l'État dans le budget des collectivités territoriales, en particulier au niveau régional, témoigne d'une dépendance financière accrue et d'une autonomie de gestion limitée. Cette dépendance réduit la marge de manœuvre financière des collectivités territoriales et peut entraver leur capacité à prendre des décisions autonomes et à élaborer des politiques adaptées aux besoins locaux.

En ce qui concerne la réalité des ressources humaines au sein des collectivités territoriales au Mali, celle-ci est marquée par un sous-dimensionnement important et une insuffisance en termes de qualification du personnel. Les contraintes financières constituent un obstacle majeur, limitant la capacité des collectivités territoriales à recruter et à rémunérer un nombre suffisant d'agents qualifiés. Cela conduit souvent à un recours excessif aux agents contractuels plutôt qu'aux fonctionnaires territoriaux qualifiés, ce qui compromet la stabilité et la qualité des ressources humaines. Le dysfonctionnement du concours de la fonction publique territoriale aggrave cette problématique. L'organisation irrégulière des concours et l'absence de planification adéquate entravent le recrutement de nouveaux agents compétents pour les collectivités territoriales. Cette situation nuit à la stabilité des ressources humaines et limite la possibilité pour les collectivités territoriales de bénéficier d'un personnel qualifié et expérimenté. L'organisation des concours pour la fonction publique territoriale est de la responsabilité du Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales, notamment de sa Direction Nationale de la Fonction Publique Territoriale. Cette entité centrale est chargée de mettre en place les procédures nécessaires à l'organisation des concours, depuis la planification jusqu'à la publication des résultats. Ce choix interroge tant il ne s'avère guère efficace compte tenu des difficultés pour organiser ne serait-ce qu'un second concours après plus de vingt ans de décentralisation. L'absence de régularité et de prévisibilité

dans l'organisation de ces concours pose des problèmes de recrutement et limite les opportunités pour les nouveaux agents de rejoindre les collectivités territoriales, celle-ci tente de compenser le manque d'administrateurs généraux par le recrutement de contractuels – ce qui est, au demeurant, illégal au regard des textes de loi.

Cette situation peut être attribuée à divers facteurs, tels que le manque de ressources et de moyens humains pour organiser régulièrement les concours, ainsi que des contraintes administratives et logistiques. Pour remédier à cette problématique, il est nécessaire de repenser l'approche de gestion des ressources humaines dans les collectivités territoriales. Une approche déconcentrée ou décentralisée de la gestion des ressources humaines pourrait être envisagée, afin de mieux répondre aux réalités et aux spécificités des collectivités territoriales. Cependant, une telle approche dans un contexte de ressources financières restreintes comme le connaît le Mali, et au regard des difficultés de fonctionnement que connaissent déjà les autres administrations déconcentrées, semble difficile dans l'immédiat. Elle ne devrait cependant pas être exclue pour autant.

Dans l'ensemble, ces contraintes financières, matérielles et humaines ont un impact négatif sur la capacité des collectivités territoriales maliennes à exercer pleinement leur autonomie et à remplir leurs missions dans le cadre du principe de subsidiarité. Pour promouvoir la réalisation effective de ce principe dans le processus de décentralisation en cours et renforcer le développement local, il est crucial de remédier à ces contraintes. Cela peut impliquer des réformes visant à renforcer la mobilisation des ressources locales, à améliorer la prévisibilité des transferts financiers, à accroître les investissements dans les infrastructures et les biens publics, ainsi qu'à renforcer les capacités des ressources humaines locales. Une attention particulière doit être accordée à la promotion de l'autonomie financière des collectivités territoriales et à la mise en place de mécanismes permettant une gestion transparente et responsable des ressources.

Face à ces difficultés se pose la question du nombre de collectivités territoriales et de leur viabilité financière. La question de la fusion des collectivités territoriales au niveau communal peut être envisagée comme une option pour renforcer leur viabilité financière et leur capacité à atteindre une « masse critique » suffisante pour développer des politiques et des projets efficaces. La fusion des collectivités territoriales peut présenter des avantages, tels que la consolidation des ressources financières, matérielles et humaines, la possibilité de réaliser des

économies d'échelle. Cela pourrait permettre aux collectivités territoriales fusionnées de bénéficier d'une meilleure assise financière et de mettre en place des politiques de développement plus ambitieuses. Cependant, il est important de prendre en compte les spécificités et les réalités locales lors de la réflexion sur la fusion des collectivités territoriales. Chaque territoire a ses propres besoins, enjeux et dynamiques, et une approche individualisée peut être nécessaire pour garantir une gestion adaptée et efficace.

Quant à la suppression d'un niveau, comme le Cercle, cela nécessiterait une réflexion approfondie sur les compétences, les ressources et les responsabilités qui seraient transférées aux autres niveaux, en particulier au niveau régional. Une telle réorganisation pourrait effectivement permettre de concentrer les services techniques et la « tutelle » au niveau régional, favorisant ainsi une meilleure coordination et une utilisation plus efficace des ressources. Cependant, la suppression d'un niveau ne doit pas se faire de manière arbitraire, mais plutôt en prenant en compte les spécificités géographiques, culturelles, économiques et sociales du pays. Une analyse rigoureuse des impacts potentiels de cette réorganisation est nécessaire pour évaluer les avantages et les inconvénients, ainsi que les coûts et les bénéfices pour l'administration territoriale et le développement local.

Le Mali est actuellement dirigé par un gouvernement intérimaire, le temps d'une transition imposée par les militaires qui ont pris le pouvoir le 18 août 2020 après avoir renversé le dernier Président à avoir été élu à ce jour au Mali, Ibrahim Boubacar KEÏTA. Cette transition, dont on ne sait à ce jour combien de temps elle durera, a donné lieu à une révision constitutionnelle débouchant – entre autres – sur la création de deux nouvelles régions, et a promulgué une série de lois modificatrices concernant la libre administration des collectivités territoriales⁴⁸⁷, le code des collectivités territoriales⁴⁸⁸, et le statut particulier de Bamako.⁴⁸⁹

⁴⁸⁷ Loi n°2023-003 du 13 mars 2023 portant modification de la loi n°2017-052 du 02 octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales.

⁴⁸⁸ Loi n°2023-004 du 13 mars 2023 portant code des collectivités territoriales.

⁴⁸⁹ Loi n°2023-005 du 13 mars 2023 portant statut du district de Bamako.

Il ressort de ces nouvelles dispositions que le niveau Cercle est finalement supprimé⁴⁹⁰, ainsi que les communes qui composaient le District de Bamako qui sera dorénavant une collectivité unique⁴⁹¹. A cette rationalisation, dont cette étude suggérait la pertinence, s'ajoute des mesures pour renforcer les ressources financières des collectivités, telles que l'allocation de 30% des ressources budgétaires de l'Etat⁴⁹² ainsi que des mesures traduisant également la volonté d'accroître le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales dont les transferts de ressources et moyens, concomitant aux transferts des compétences, sont dorénavant assujettis à un contrôle de performance par les autorités de « tutelle »⁴⁹³.

Ainsi, entre mesures de financement renforcées et mécanismes de contrôle accentués, l'application effective du principe de subsidiarité demeure toujours un enjeu majeur pour la

⁴⁹⁰ « Dans le respect de l'unité nationale et de l'intégrité du territoire, les Collectivités territoriales de la République du Mali sont : la Commune, la Région et le District. La Commune, la Région et le District sont dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière. », article 1^{er} (nouveau), loi n°2023-003 du 13 mars 2023

⁴⁹¹ « La Collectivité territoriale District de Bamako est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle s'administre librement dans le cadre des lois et règlements. La Collectivité territoriale District de Bamako est composée d'Arrondissements dotés du statut juridique de Délégation du District. », article 4, loi n°2023-005 du 13 mars 2023.

⁴⁹² « L'Etat procède annuellement à un transfert des ressources budgétaires aux Collectivités territoriales. Le taux de transfert, qui ne peut être inférieur à 30% ainsi que les modalités de répartition des ressources entre les Collectivités territoriales sont définies par la loi de finances. L'Etat rétrocède aux Collectivités territoriales concernées un pourcentage des revenus issus de l'exploitation, sur leur territoire, des ressources naturelles, selon les modalités fixées par la loi. », article 29 (nouveau), loi n°2023-003 du 13 mars 2023.

⁴⁹³ « Chaque collectivité territoriale règle, par délibération, ses affaires propres. Tout transfert de compétences à une Collectivité territoriale doit être accompagné du transfert concomitant par l'Etat à celle-ci, des ressources et moyens nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Toutefois, l'allocation des ressources additionnelles aux Collectivités territoriales est conditionnée à une évaluation annuelle de performance des Collectivités territoriales effectué par les Autorités de contrôle de légalité. Des contrats de performance sont conclus entre le Représentant de l'Etat et les Collectivités territoriales de son ressort territorial. Les copies des contrats de performance et les rapports d'évaluation annuelle sont transmis, par tout moyen, à la Direction Générale des Collectivités Territoriales. Un décret pris en Conseil des Ministres détermine les modalités d'élaboration, de conclusion et de suivi des contrats de performance des Collectivités territoriales. La détermination des compétences de la Commune, de la Région et du District relève de la loi. », article 4 (nouveau), loi n°2023-003 du 13 mars 2023.

stabilité et le développement local au Mali, et continue de chercher un chemin au gré des expériences et d'une application confuse, pour une réalisation toujours plus incertaine.

Bibliographie

Ouvrages

AMSELEK, Paul. *Interprétation et droit*. Bruxelles : Bruylant, 1995.

ANDERSEN, Robert et DEOM, Diane. *Droit administratif et subsidiarité*. Bruxelles : Bruylant, 2000.

ANDRIANTSIMBAZOVINA, Joël, GAUDIN, Hélène, MARGUENAUD, Jean-Pierre, RIALS, Stéphane et SUDRE Frédéric. *Dictionnaire des Droits de l'Homme*. Paris : PUF, 2008.

ARNAUD, André-Jean. *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*. Paris : LGDJ, 2^e édition, 1993.

ARNAUD, André-Jean. *Pour une pensée juridique européenne*. Paris : PUF, 1991.

BARANGER, Denis. *Le droit constitutionnel*. Paris : PUF, 6^e édition, 2013.

BARRIERE, Catherine. *Un droit à inventer : foncier et environnement dans le delta intérieur du Niger (Mali)*. Paris : Institut de recherche pour le développement (IRD), 2002.

BARROCHE, Julien. *Etat, libéralisme et christianisme : critique de la subsidiarité européenne*. Paris : Dalloz, 2012.

BEAULAC, Stéphane et BERARD, Frédéric. *Précis d'interprétation législative*. Montréal : LexisNexis, 2^e édition, 2014.

BERGEL, Jean-Louis. *Théorie générale du droit*. Paris : Dalloz, 5^e édition, 2012.

BERRAMDANE, Abdelkhaleq et ROSSETTO, Jean. *Droit institutionnel de l'Union Européenne*. Paris : LGDJ, 3^e édition, 2017.

BIERSCHENK, Thomas et OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre. *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*. Paris : Karthala, 1998.

BIERSCHENK, Thomas, CHAUVEAU, Jean-Pierre et OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre. *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*. Paris : APAD/Karthala, 2000.

BLUMANN, Claude et DUBOUIS, Louis. *Droit institutionnel de l'Union européenne*. Paris : Litec, 5^e édition, 2013.

BON, Pierre et MAUS, Didier. *Les grandes décisions des Cours constitutionnelles européennes*. Paris : Dalloz, 2008.

BRUNET-JAILLY, Joseph, CHARMES, Jacques et KONATE, Doulaye. *Le Mali contemporain*. Marseille : IRD Éditions, 2014.

CARRE DE MALBERG, Raymond. *Contribution à la théorie générale de l'État*. Paris : Dalloz, 2003.

CABRILLAC, Rémy. *Dictionnaire du vocabulaire juridique 2015*. Paris : LexisNexis, 6^e édition, 2014.

CHAGNOLLAUD, Dominique et DRAGO, Guillaume. *Dictionnaire des droits fondamentaux*. Paris : Dalloz, 2010.

CHEVALIER, Jacques. *L'Etat post-moderne*. Paris : LGDJ, 4^e édition, 2014.

CLAMOUR, Guylain, LARCHER, Gérard et ROMBAUTS-CHABROL, Tiphaine. *L'intérêt public local*. Paris : Dalloz, 2016.

CLERGERIE, Jean-Louis. *Le principe de subsidiarité*. Paris : Ellipses, 1998.

CLERGERIE, Jean-Louis, GRUBER, Annie, RAMBAUD, Patrick. *L'Union européenne*. 10^e édition, Paris : Dalloz, 2014.

COHEN-TANUGI, Laurent. *Le droit sans l'Etat*. Paris : PUF, 2007.

CONSTANTINESCO, Vlad et PIERRE-CAPS, Stéphane. *Droit constitutionnel*. Paris : PUF, 2016.

CORNU, Gérard. *Vocabulaire Juridique*. Paris : PUF (11^e édition), 2016. Dictionnaires Quadrige.

CÔTÉ Pierre-André, BEAULAC Stéphane et DEVINAT Mathieu. *Interprétation des lois*. Montréal : Thémis, 2009.

COSTA, Jean-Paul. *La Cour européenne des droits de l'homme. Des juges pour la liberté*. Paris : Dalloz, 2013.

DE BECHILLON, Denys. *Qu'est-ce qu'une règle de droit ?* Paris : Édition Odile Jacob, 1997.

DELSOL, Chantal. *L'Etat subsidiaire : ingérence et non-ingérence de l'Etat, le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*. Paris : Editions du Cerf, 2015.

DE QUADROS, Fausto. *Droit de l'union européenne : Droit constitutionnel et administratif de l'Union européenne*. Bruxelles : Bruylant, 2008.

DEMELEMESTRE, Gaëlle. *Introduction à la Politica methodice de Johannes Althusius*. Paris : Éditions du Cerf, 2012.

DE SADELEER, Nicolas. *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution. Essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*. Paris : Bruylant, 1999.

DIOP Amadou. *Systèmes spatiaux et structures régionales en Afrique*. Paris : Karthala, 2010.

DUHAMEL, Olivier et MENY, Yves. *Dictionnaire constitutionnel*. Paris : Presses Universitaires de France, 1992.

FAY, Claude, KONE, Yaouaga Félix et QUIMINAL, Catherine. *Décentralisation et pouvoirs en Afrique. En contrepoint, modèles territoriaux français*. Marseille : IRD Editions, 2006.

FAURE, Bertrand. *Droit des collectivités territoriales*. Paris : Dalloz, 3^e édition, 2014.

GAUTIER-AUDEBERT, Agnès. *Leçons de droit des relations internationales*. Paris : Ellipses, 2011.

GEVART, Pierre. Comprendre les enjeux de la décentralisation. In : *Les Guides de l'étudiant*. Paris : Éditions l'étudiant, 2006.

GIRARDON, Jean. *Les collectivités territoriales*. Paris : Ellipses, 2018.

GOHIN, Olivier. *Droit constitutionnel*. Paris : Lexis Nexis Litec, 2010.

GOUËZEL, Antoine. *La subsidiarité en droit privé*. Paris : Economica, 2013.

GUILLEMAIN, Benjamin. *La subsidiarité, un grand dessein pour la France et l'Europe*. Paris : Editions de Paris, 2005.

GUINCHARD, Serge et DEBARD, Thierry. *Lexique des termes juridiques*. Paris : Dalloz, 20^e édition, 2013.

JACQUE, Jean-Paul. *Droit institutionnel de l'Union européenne*. Paris : Dalloz, 7^e édition, 2012.

JACQUE, Jean-Paul. *La subsidiarité, de la théorie à la pratique*. Paris : Téqui, 1993.

JAN, Pascal. *Institutions administratives*. Paris : Lexis/Nexis, 2^e édition, 2005.

KEÏTA, Amagoin et FOMBA, Brahim. *Réussir les transferts des compétences et de ressources de l'état aux collectivités territoriales au Mali*. Bamako : Éditions Tombouctou, 2017.

LALANDE, André. *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*. Paris : PUF, 3^e édition, 2010.

LOURAU, René. *Le principe de subsidiarité contre l'Europe*. Paris : PUF, 1997.

MACCORMICK, Neil. *Raisonnement juridique et théorie du droit*. Paris : PUF, 1996.

MARGUENAUD, Jean-Pierre. *La Cour européenne des droits de l'homme*. Paris : Dalloz, 6^e édition, 2012.

MILLON-DELSOL, Chantal. *Le principe de subsidiarité*. Paris : PUF, 1993.

NAY, Olivier. *Lexique de science politique*. Paris : Dalloz, 2008.

NEMO, Philippe. *Histoire des idées politiques aux Temps modernes et contemporains*. Paris : PUF, 2013.

NIANE, Djibril Tamsir. *Le Soudan occidental au temps des grands empires : XI^e–XVI^e siècle*. Paris : Présence africaine, 1975.

NZE BEKALE, Ladislas. *Le principe de libre administration à l'épreuve des collectivités territoriales d'Afrique francophone (Bénin, Burkina Faso, Gabon, Mali, Sénégal)*. Paris : Publibook, 2014.

PAUVERT, Bertrand. *Droit Constitutionnel : Théorie générale - Ve République*. Paris : Jeunes Editions, 2004.

PELLET, Alain. *Droit international public*. Paris : LGDJ, 1987.

PELLISSIER-TANON, Arnaud (1999). *La subsidiarité : un concept à reformuler ?* Paris : Institut EURO 92, 1999.

PETIT, Yves et BARBATO, Jean-Christophe. *L'Union Européenne, une fédération plurinationale en devenir ?* Bruxelles : Bruylant, 2015.

RENUCCI, Jean-François. *Droit européen des droits de l'homme*. Paris : LGDJ, 5^e édition, 2013.

REY, Alain. *Dictionnaire historique de la langue française*. Paris : Le Robert, 4^e édition, 2016.

RIALS, Stéphane. *Destin du fédéralisme*. Paris : LGDJ, 1986.

RIDEAU, Joël. *Droit institutionnel de l'Union européenne*. Paris : LGDJ, 6^e édition, 2010.

ROUX, Jérôme. *Droit général de l'Union européenne*. Paris : LexisNexis, 4^e édition, 2012.

SAINT-OUEN, François. *Le fédéralisme*. Gollion : Infolio édition, 2005.

SALL, Abdoulaye. *Le pari de la décentralisation au Mali*. Bamako : SODEFI, 1997.

SUDRE, Frédéric. *Droit européen et international des droits de l'homme*. Paris : PUF, 12^e édition, 2015.

TERRE, François. *Introduction générale au droit*. Paris : Dalloz, 10^e édition, 2015.

TOE, Richard. *La décentralisation au Mali. Ancrage historique et dynamique socio-culturelle*. Bamako : Imprim Color, 1997.

TOTTE, Marc, DAHOU, Tarik et BILLAZ, René. *La décentralisation en Afrique de l'Ouest. Entre politique et développement*. Paris : Karthala, 2003.

TREMBLAY, Richard. *L'essentiel de l'interprétation des lois*. Cowansville : Yvon Blais, 2004.

VAN CAMPENHOUDT, Luc, MARQUET, Jacques et QUIVY, Raymond. *Manuel de recherche en sciences sociales*. Paris : Dunod, 5^e édition, 2017.

VAN RAEPENBUSCH, Sean. *Droit institutionnel de l'Union européenne*. Bruxelles : Larcier éditions, 5^e édition, 2011.

VERDUSSEN, Marc. *L'Europe de la subsidiarité*. Bruxelles : Bruylant, 2000.

WEIL, Prosper. *Écrits de droit international : Théorie générale du droit international, droit des espaces, droit des investissements privés internationaux*. Paris : PUF, 2000.

Thèses et Mémoires

AUDOUY, Laurèn. *Le principe de subsidiarité au sens du droit de la Convention Européenne des Droits de l'Homme*. Thèse de droit public. Université de Montpellier, 2015, 568 p.

BOUCARON-NARDETTO, Magali. *Le principe compétence-compétence en droit de l'arbitrage*. Thèse de droit. Université Nice Sophia Antipolis, 2011, 680 p.

JOYEUX, Arthur. *Le principe de subsidiarité. Entre terminologie et discours : pistes pour une nouvelle histoire de la formule*. Thèse de sciences du langage. Université de Bourgogne-Franche-Comté, 2016, 510 p.

MARTIN, Anaëlle. *L'instrumentalisation du principe de subsidiarité, un révélateur de la nature juridique*. Thèse de droit public. Université de Strasbourg, 2020, 617 p.

PEPE, Vincenzo. *Le principe de subsidiarité en droit public : étude comparée des cas italien et français*. Thèse de doctorat Droit public, Université Montpellier 1, 2002, 455 p.

SALABERT, Edouard. *La France et la construction européenne : de la souveraineté à la subsidiarité : vers un changement de paradigme ?* Thèse de doctorat, Université de Lille, 2014, 578 p.

Articles et Contributions

ABRAHAM, Ronny, L'applicabilité directe de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) devant la juridiction administrative. In : *RUDH*, 1991, n°7-9, pp. 275-280.

ANTIL, Alain. Sahel : soubassements d'un désastre. In : *Politique étrangère*. 2019, n°3, pp. 89-98.

BEAUD, Olivier. *La notion d'Etat*. In : *APD*, n°35, pp. 119-141.

BRUNESSEN, Bertrand. Un principe politique saisi par le droit. La justiciabilité du principe de subsidiarité en droit de l'Union européenne. In : *RTDE*, 2012, n°2, pp. 329-354.

BADIE, Bertrand. Etat importé, l'occidentalisation de l'ordre politique. In : *Politique étrangère*. 1993, n°3, pp. 802-803.

BARROCHE, Julien. La subsidiarité chez Jacques Delors, du socialisme chrétien au fédéralisme européen. In : *Politique européenne*, 2007, vol. 23, n°3, pp. 153-177.

BARROCHE, Julien. « La subsidiarité » Le principe et l'application. In : *Etudes*, 2008, vol. 408, n°6, pp. 777-788.

BARROCHE, Julien. Discours et pratique de la subsidiarité européenne depuis le traité de Maastricht jusqu'à nos jours. In : *Droit et société*, 2012, n°80, pp. 13-29.

BOILLEY Pierre. Présidentielles maliennes : l'enracinement démocratique ? In : *Politique africaine*, 2002, n°86, pp. 171-182.

CAROZZA, Paolo. Subsidiarity as a Structural principle of International Human Rights Law. In : *AJIL*, 2003, pp. 38-79.

CARTER, William. Rethinking Subsidiarity in International Human Rights Adjudication. In : *Hamline Journal of Public Law and Policy*, 2009, n°30, pp. 319-334.

CHABOT, Gérard. Retour sur la subsidiarité des demandes en justice. In : *LPA*. 2013, n°131, pp. 7-10.

CHALTIEL TERRAL, Florence. Le principe de subsidiarité après Lisbonne, In : *LPA*. 2013, n°89, pp. 4-11.

CHARPENTIER, Jean. Quelle subsidiarité ? In : *Pouvoirs*. 1995, n°69, pp. 49-62.

CHAVRIER, Géraldine. L'expérimentation locale : vers un Etat subsidiaire ? In : *Annuaire des collectivités locales*, 2004, Vol. 24, n°24, pp. 43-52.

CHEMILLIER-GENDREAU, Monique. Le principe de subsidiarité : enjeu majeur, débat confus. In : *Monde Diplomatique*, 1992, juillet, n°460, p. 14.

DEMANTE, Marie-Jo. Crise, développement local et décentralisation dans la région de Gao, Mali. In : *Afrique contemporaine*, 2005, n°215, pp. 195–217.

DEMBELE, Kary. La dimension politique du développement rural ». In : Cisse Moussa et JACQUEMOT Pierre. *Le Mali : le paysan et l'État*. Paris : L'Harmattan, 1981, p. 103-130.

CHRISTOPHE TCHAKALOFF, Marie-France. La subsidiarité : du vice et de la vertu de l'ambiguïté. In : *RPP*, 1993, n°964, pp. 70-78.

COMBACAU, Jean. Pas une puissance, une liberté : la souveraineté internationale des Etats. In : *Pouvoirs*. 1993, n°67, pp. 47-58.

CONSTANTINESCO, Vlad. La subsidiarité comme principe constitutionnel de l'intégration européenne. In : *Swiss Review of International Economic Relations*, 1991, pp. 439- 459.

DEHOUSSE, Renaud. La subsidiarité et ses limites. In : *Annuaire européen*, 1992, n°40, pp. 27-46.

DELCAMP, Alain. Droit constitutionnel et droit administratif : principe de subsidiarité et décentralisation. In : *RFDC*, n°23, 1995, pp. 609-624.

DEROSIER, Jean-Philippe. La dialectique centralisation/décentralisation - Recherches sur le caractère dynamique du principe de subsidiarité. In : *Revue internationale de droit comparé*, 2007, vol. 59, n°1, pp. 107-140.

DE SADELEER, Nicolas. Particularités de la subsidiarité dans le domaine de l'environnement. In : *Droit et société*, 2012, n°80, pp. 73-89.

DESNOËS, Guillaume et DUPUIS Jean-Claude. Faire équipe dans les nouvelles formes organisationnelles. Un possible... L'organisation matricielle et subsidiaire. In : *Cahiers de l'Actif*, 2020, vol. 528-529, no. 5-6, pp. 205-218.

DJEUWO, Marcellin. La corruption dans le management des ressources humaines de l'administration douanière. In : *Afrique contemporaine*. 2009, n° 230, pp. 55–67.

DRAGO Guillaume. Le principe de subsidiarité comme principe de droit constitutionnel. In : *Revue internationale de droit comparé*, 1994, vol. 46, n°2, pp. 583-592.

DU BOIS DE GAUDUSSON Jean. Le mimétisme postcolonial, et après ? In : *Pouvoirs*, 2009, vol. 129, n°2, pp. 45-55.

DUMONT, Hugues. (1999). Au-delà du principe de territorialité : fédéralisme, intégration et subsidiarité. In : *Cahiers du Centre de recherches en histoire du droit et des institutions des Facultés universitaires Saint-Louis*, 1999, 11-12, pp. 253-276.

DUMONT Hugues. L'Union européenne, une fédération plurinationale fondée sur un pacte constitutionnel. In : BARBATO Jean-Christophe et PETIT Yves. *L'union européenne, une Fédération plurinationale en devenir ?* Bruxelles : Bruylant, 2015, pp. 35-75.

FAY Claude. (1997). Les derniers seront les premiers : peuplements et pouvoirs mandingues et peuls au Maasina (Mali). In : *Peuls et mandingues : dialectique des constructions identitaires*. Paris : Karthala, p. 165-191.

FAY, Claude. Pastoralisme, démocratie et décentralisation au Maasina (Mali). In : *Horizons nomades en Afrique sahélienne : sociétés, développement et démocratie*. Paris : Karthala, 1999 pp. 116-136.

FODELLSDAL, Andreas. Subsidiarity. In : *Journal of Political Philosophy*, 1998, vol. 6, n°2, pp. 231-259.

FODELLSDAL, Andreas. Subsidiarity, Democracy and Human rights in the Constitutional Treaty for Europe. In : *Journal of Social Philosophy*, 2006, pp. 61-80.

FODELLSDAL, Andreas. The Principle of Subsidiarity as a Constitutional Principle in International Law. In : *Global Constitutionalism*, Vol. 2, n° 1, 2013, pp. 37-62.

FOURRIQUES, Michel. Territorialité de l'IS et subsidiarité des conventions fiscales internationales. In : *LPA*, 2013, n°36, pp. 11-14.

GRETSCHMANN, Klaus. Subsidiarité : défi du changement. In : *Actes du colloque Jacques DELORS*, IEAP, 1991, p. 64.

JACOB, Jean-Pierre. L'enlisement des réformes de l'administration locale en milieu rural africain. La difficile négociation de la décision de décentraliser par les États et les intervenants extérieurs. In : *Bulletins de l'Apad*, 1998, n°15, pp. 119-137.

KADA, Nicolas. Clause générale de compétence. Dictionnaire des politiques territoriales. In : *Presses de Sciences Po*, 2020, pp. 67-71.

KASSIBO, Bréhima. La Décentralisation au Mali : État des Lieux. In : *Bulletins de l'Apad*, 1997, n°14, pp. 1-20.

KASSIBO Bréhima. Mali : une décentralisation à double vitesse ? : Ka mara la segi so ou le lent et délicat retour du pouvoir à la maison In : FAY, Claude, KONE, Yaouaga Félix et QUIMINAL, Catherine, *Décentralisation et pouvoirs en Afrique : en contrepoint, modèles territoriaux français*. Marseille : IRD Editions, 2006, pp. 67-95.

KEUFFER, Nicolas. L'autonomie locale, un concept multidimensionnel : comment le définir, comment le mesurer et comment créer un indice d'autonomie locale comparatif ? In : *Revue internationale de politique comparée*, 2016, vol. 23, n°4, pp. 443-490.

LANGUILLE, Sonia. Mali : la politique de décentralisation à l'heure de l'Agenda de Paris pour l'efficacité de l'aide. In : *Politique africaine*. 2010, n°120, pp. 129-152.

LECLERC, Arnault. L'intégration européenne et la science politique : débattre du modèle de la fédération plurinationale. In : MOUTON, Jean-Denis Mouton et BARBATO, Jean-Christophe, *L'Union européenne, une fédération plurinationale en devenir ?* Bruxelles : Bruylant, 2015, pp. 107-132.

LE BRIS, Émile, PAULAIS, Thierry. Introduction thématique. Décentralisations et développements. In : *Afrique contemporaine*, 2007, vol. 221, n°1, pp. 21-44.

LEGUIL-BAYART, Jean-François, GESCHIERE, Peter, et NYAMNJOH, Francis. Autochtonie, démocratie et citoyenneté en Afrique. In : *Critique Internationale*, 2001, n°10, pp. 177-194.

MAMDANI, Mahmood. Citizen and subject: Contemporary Africa and the legacy of late colonialism. In : *The Journal of Developing Areas*, 1997, vol. 31, n°2, pp. 273-275.

MENY, Yves. Les politiques du mimétisme institutionnel : la greffe et le rejet. In : *Politiques et management public*, 1994, vol. 12, n°3, pp. 190-191.

PASQUIER, Romain. La capacité politique des régions, une comparaison France-Espagne. In : *Pôle Sud*, 2005, n°22, pp. 169-171.

RAEPENBUSCH, Sean Van. *Droit institutionnel de l'Union Européenne*. Bruxelles : Larcier, 2016, p. 161.

ROSTANE, M. L'autonomie institutionnelle et procédurale et le droit administratif. In : *Droit administratif européen*, 2007, pp. 685-726.

SAMAKE, Macky. Kafo et pouvoir lignager chez les Banmana: l'hégémonie gonkàràbi dans le Cendugu. In : *Cahiers d'études africaines*, 1988, vol. 28, pp. 331-354.

SHELTER, Kurt. La subsidiarité : principe directeur de la future Europe. In : *RMC*, 1991, n°344, pp. 138-140.

SCHWARZE, Jürgen. Le principe de subsidiarité dans la perspective du droit constitutionnel allemand. In : *RMCUE*, 1993, pp. 615-619.

SIDIBE, Ousmane Oumarou. *La problématique de l'articulation entre les programmes sectoriels et la décentralisation au Mali*. Communication au Congrès de l'Institut d'Administration Publique du Canada, Vancouver, août 2004.

SIMON, Denys. La subsidiarité juridictionnelle : notion-gadget ou concept opératoire. In : *RAE*, 1998, n°1-2, pp. 84-94.

ST-ARNAUD, Pier-Olivier et LACROIX Isabelle. La gouvernance : tenter une définition. In : *Cahiers de recherche en politique appliquée*, Automne 2012, vol. 4, n°3, pp. 19-37.

SY, Ousmane. Le Mali, de la décentralisation à la régionalisation, quelles perspectives ? In : *Les Cahiers de MaCoTer*, 2020, vol. 1, n°2, pp. 153-161.

ZOBEL, Clemens. Décentralisation, espaces participatifs et l'idée de l'indigénisation de l'État africain : le cas des communes maliennes. In : *Afrique et Développement*, 2004, vol. 29, no. 2, p. 1-25.

Rapports et Documents institutionnels

Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales. *Bilan des 20 ans de l'ANICT*. Brochure, Bamako, 2023.

Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT), *Décision N° 2015 - 094/DG – ANICT du 31/12/2015 portant ouverture des droits de tirage 2015 sur le fonds national d'appui aux collectivités territoriales*, 2015.

Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT) du Mali, *Décision N° 2016 -0126/ DG – ANICT du 09/09/2016 portant modification de la décision N°2016 - 0100 / DG – ANICT du 11 Juillet 2016 portant ouverture des droits de tirage 2016 sur le fonds national d'appui aux collectivités territoriales (FNACT)*, 2016.

Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT) du Mali, *Décision N°2017–0057/ DG – ANICT du 3 Août 2017 portant modification de la décision N°2017 – 0022/ DG – ANICT du 5 avril 2017 portant ouverture des droits de tirage 2017 sur le fonds national d'appui aux collectivités territoriales (FNACT)*, 2017.

Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT) du Mali, *Décision N°2018 – 0036/ DG – ANICT du 24 mai 2018 portant ouverture des droits de tirage 2018 sur le fonds national d'appui aux collectivités territoriales (FNACT)*, 2018.

Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT) du Mali, *Décision N°2019-0039/DG - ANICT du 13 juin 2019 portant ouverture des droits de tirage 2019 sur le fonds d'appui aux collectivités territoriales (FNACT)*, 2019.

Association des Municipalités du Mali. *Actes du Forum des collectivités territoriales sur la gestion de crise*. Rapport, Bamako, 2013.

AZAOUA, Alhassane, THOUARY, Emmanuel et EISENBERG, Ewald, *Capitalisation des outils et bonnes pratiques en ingénierie de formation des acteurs de la décentralisation en Afrique de l'Ouest. Benin, Burkina Faso, Mauritanie, Mali, Niger, Sénégal*. Rapport de mission, Université de Kehl, 2013.

Centre de Formation des Collectivités Territoriales (CFCT). *Communication du Centre de Formation des Collectivités Territoriales. Concertation régionale sur la mise en place d'un*

mécanisme adapté et pérenne de financement de la formation des élus et agents des collectivités territoriales. Sikasso, 2016. Centre de Formation des Collectivités Territoriales (CFCT). *Catalogue de formations 2019.* Bamako, 2019.

Centre de Formation des Collectivités Territoriales (CFCT). *Bilan de formations réalisées par le Centre de Formation des Collectivités Territoriales de novembre 2008 à décembre 2011.* Bamako, 2011.

Centre National d'Appui et de Formation pour le Développement des Ressources Humaines. *Etude sur l'état actuel du transfert des ressources financières de l'Etat aux Collectivités Territoriales au Mali.* Rapport d'étude, Bamako, 2017.

Centre de Formation des Collectivités Territoriales (CFCT). *Plan Stratégique de Développement du Centre de Formation des Collectivités territoriales (CFCT) du Mali.* Bamako, 2015.

Centre de Formation des Collectivités Territoriales Mali. *Référentiel des métiers des agents des collectivités territoriales du Mali.* Guide, Bamako, 2014.

Commissariat au Développement Institutionnel. *Mission d'expertise sur la réforme de l'Etat et la modernisation de la fonction publique.* Rapport de mission, Bamako, 25 avril 2002.

Coopération Technique Belge. *Mobilisation des ressources propres et redevabilité des collectivités territoriales, Approche et stratégie d'intervention du PADK II.* Rapport, Bamako, 2013.

Conseil de l'Europe. Définition et limites du principe de subsidiarité. In : *Communes et Régions d'Europe.* 1994, n°55.

Conseil de l'Europe/ *Charte Européenne de l'Autonomie Locale.* Rapport explicatif, 2016.

CONTIS, Laurent et MAGUIRAGA, Alou. *Evaluation du programme CFCT de formation initiale des fonctionnaires des Collectivités Territoriales au Mali.* Rapport de mission, Bamako, 2014.

DANDA, Mahamadou, *Compte-rendu du séminaire régional sur la mise en œuvre du livre blanc sur la décentralisation financière dans l'espace UEMOA.* Rapport, Bamako, 2016.

Délégation de l'Union Européenne. *Etat des lieux des formations dispensées par l'ENA et le CFCT.* Rapport d'assistance technique, Bamako, août 2013.

Direction Nationales des Collectivités Territoriales. *États généraux de l'administration territoriale du Mali. Thème : la politique de décentralisation au Mali de 1992 à nos jours, acquis et perspectives*. Rapport, Bamako, 2001.

DJENONTIN, Georgette. *Analyse comparative des taxes municipales dans les pays de l'UEMOA, Partenariat pour le Développement Municipal*. Rapport, Bamako, 2002.

Gesellschaft für Technischen Zusammenarbeit (GTZ). *Etat des lieux des ressources locales, étude de cas de la région de Koulikoro*. Rapport du Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (PACT), Bamako, 2007.

Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). *Rapport semestriel d'avancement*. Rapport du Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (PACT) – phase VI, Bamako, mars 2023, p. 57.

MARTINEZ, Alexandre. *Accompagnement de l'élaboration et la mise en œuvre du nouveau cadre organique du CFCT et définition d'une offre de formation continue pour le CFCT*. Rapport de mission, Université de Kehl, Allemagne, 2014.

MARTINEZ, Alexandre. *Révision du Guide des modules de formation initiale et de formation continue du CFCT*. Rapport de mission, Université de Kehl, Allemagne, 2015.

Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales (MATCL). *Actes du Forum National sur la décentralisation au Mali : bilan et perspectives*. Rapport, Bamako, 2012 ;

Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire. *Note technique sur la fiscalité locale au Mali*. Rapport, Bamako, 2012.

Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales (MATCL), *Guide pratique de recouvrement des impôts, taxes et des redevances des collectivités territoriales*. Guide pratique, Bamako, 2012.

Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales (MATCL). *Rapport général des états généraux de la décentralisation*. Rapport de séminaire, Bamako, 2013.

Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales (MATCL). *Revue sectorielle de la mise en œuvre de la réforme institutionnelle de décentralisation*. Rapport, Bamako, 2011.

Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales (MATCL). *Stratégie et plan d'actions prioritaires pour la mise en œuvre des recommandations des états généraux de la décentralisation : « la régionalisation au cœur du renforcement de la décentralisation »*. Rapport, Bamako, 2014.

Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales (MATCL). *Stratégie nationale de formations des acteurs de la décentralisation*. Rapport, Bamako, 2004.

Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales (MATCL). *Stratégie nationale révisée de formations des acteurs de la décentralisation*. Rapport, Bamako, 2010.

Ministère de la Décentralisation et de la Réforme de l'Etat. *Document cadre de la politique nationale de décentralisation, 2015-2024*. Rapport, 2016.

Ministère de la Décentralisation et de la Réforme de l'Etat, Cabinet du Ministre délégué chargé de la décentralisation. *Etats Généraux de la Décentralisation du 21 au 23 octobre 2013*. Rapport Général, Bamako, 2013.

Ministère de la Décentralisation et de la Réforme de l'Etat. *Contrôle physique des fonctionnaires du cadre de l'administration générale et des contractuels des collectivités territoriales*. Rapport Général, Bamako, 2016.

Mission de l'Union Africaine pour le Mali et le Sahel (MISAHEL-UA). *Séminaire d'échange d'expériences de décentralisation en Afrique : mise en œuvre de l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali*. Rapport du séminaire, Bamako, 2018.

Primature. *Cadre d'une nouvelle dynamique de démocratisation et de développement*. Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles, Bamako, 1998.

Primature. *Guide méthodologique de programmation du développement communal, Méthode et outils de programmation du développement communal*. Mission de décentralisation, Bamako, 1994.

Primature. *Décentralisation, journal d'information et de réflexion sur la décentralisation*. Mission de décentralisation, Bamako, 1994.

Primature. *Manuel de formation au découpage territorial*. Mission de décentralisation, Bamako, 1996.

Primature. *Plan pour la relance durable du Mali 2013-2014*. Rapport, Bamako, 2013.

Primature. *Programme de décentralisation, la stratégie des transferts de compétences*. Mission de décentralisation, Bamako, 1997.

Programme de Développement Institutionnel, *Etude sur la révision du système de fiscalité locale*. Rapport, Bamako, 2010.

Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE), *Réussir la décentralisation : Manuel à l'intention des décideurs*. Paris : Editions de l'OCDE, 2019.

Réseau des Institutions Africaines de Financement des Collectivités Locales (RIAFCO). *Etat des lieux des systèmes de financement des collectivités territoriales*. Fiche thématique, Yaoundé, 2022.

ROTA-GRAZIOSI Grégoire, CALDEIRA Emilie et CHAMBAS Gérard. *Mali, fiscalité locale et décentralisation*. Rapport du Fonds Monétaire International, département des finances publiques, juillet 2015.

ROTA-GRAZIOSI Grégoire, CALDEIRA Emilie et CHAMBAS Gérard. *La mobilisation de ressources propres locales en Afrique*. Communication destinée à l'atelier renforcement des capacités « gouvernances locales et décentralisation » au Forum « Décentralisation et gouvernance locale » des Nations Unies. Vienne, 2007.

SEMEGA, Djibril. *Étude sur la mobilisation des ressources fiscales des collectivités territoriales*. Rapport, Direction Générale des Collectivités Territoriales, Bamako, 2014.

SIDIBE Oumarou. *La Décentralisation au Mali : Etats des lieux et pistes de solutions pour un nouveau souffle*. Rapport de la Primature, Bamako, 2013.

TAICLET Benoit, BERBACH Marie Laure, SOW Moussé, *Réussir la décentralisation financière*, Rapport du Fonds Monétaire International, département des finances publiques, Bamako, 2015.

Union Economique et Monétaire d'Afrique de l'Ouest (UEMOA). *Recherche transnationale. Décentralisation en Afrique de l'Ouest et du Centre : apprendre des expériences locales et sectorielles. Le cas du Mali*. Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education, Bamako, 2010.

Textes de nature juridique

Traités internationaux et accords

Conseil de l'Europe

Charte européenne de l'autonomie locale, 1985.

Mali

Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger, 1^{er} mars 2015.

Union Européenne

Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, 1951.

Traité de Rome instituant la Communauté Economique Européenne, 1957.

Acte Unique Européen, 1986.

Traité de Maastricht, 1992.

Traité d'Amsterdam, 1997.

Traité de Nice, 2001.

Traité de Lisbonne, 2009.

Union Africaine

Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, 2014.

Union Economique et Monétaire d'Afrique de l'Ouest

Directive n°01/2011/CM/UEMOA du 24 juin 2011 portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africain.

Constitutions

Allemagne

Loi Fondamentale de la République fédérale d'Allemagne, 1949, version révisée de 2014.

France

Constitution de la République Française, 1958, version révisée de 2008.

Mali

Constitution de la Première République du Mali, 1960.

Constitution de la Seconde République du Mali, 1974.

Constitution de la Troisième République du Mali, du 25 février 1992.

Lois

France

Loi n°55-1489 du 18 novembre 1955 relative à la réorganisation municipale en Afrique occidentale française, en Afrique équatoriale française, au Togo, au Cameroun et à Madagascar.

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

Loi n°83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n°83-8 du 7 janvier 1983.

Mali

Loi n°66-9/AN-RM du 2 mars 1966 abrogeant la loi du 18 novembre 1955 et fixant le code municipal en République du Mali.

Loi n°82-49/AN-RM du 1^{er} avril 1982, réorganisation territoriale et administrative de la république du Mali.

Loi n°92-020 du 23 septembre 1992 portant code du Travail.

Loi n°93-008/PM-RM du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales.

Loi N°95-022/PMRM du 20 mars 1995 portant statut des fonctionnaires des collectivités territoriales.

Loi N°95-034/PM-RM du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales.

Loi 96-50/PM-RM du 16 octobre 1996 portant principe de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales.

Loi n°96-051 du 16 octobre 1996 déterminant les ressources fiscales des communes.

Loi N°96-058 du 16 octobre 1996 déterminant les ressources fiscales du District de Bamako.

Loi n°96-059 du 04 novembre 1996 portant création de communes.

Loi n°99-046 du 28 décembre 1999 portant loi d'orientation sur l'éducation.

Loi n°02-049 du 22 juillet 2002 portant loi d'orientation sur la santé.

Loi n°02-053 du 16 décembre 2002 portant Statut général des fonctionnaires.

Loi n°06-023 du 28 juin 2006 relative à la création et à l'Administration des villages, fractions et quartiers.

Loi n°06-043 du 18 août 2006 portant statut des élus des Collectivités Territoriales.

Loi n°07-044 portant ratification de l'ordonnance n° 07-019/P-RM du 18 juillet 2007 portant création du Centre de Formation des Collectivités Territoriales, 2007.

Loi N°2011-036 déterminant les ressources fiscales des communes, cercles et régions.

Loi N°2012-007 du 07 Février 2012 portant code des collectivités territoriales.

Loi n°2012-017 du 02 Mars 2012 portant création de circonscriptions administratives en République du Mali.

Loi N°2014-052 du 14 octobre 2012 modifiant la loi N°2012-007 du 07 Février 2012 portant code des collectivités territoriales.

Loi n°2016-041 du 7 juillet 2016 portant création de la Direction nationale de la Fonction publique des Collectivités territoriales.

Loi n°2016-048 du 17 octobre 2016 portant loi électorale en République du Mali.

Loi n°2017-051 portant code des collectivités territoriales au Mali.

Loi n°2017-052 du 02 octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales.

Loi n°2017-053 du 02 octobre 2017 portant statut particulier du district de Bamako.

Loi n°2018-031 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs.

Loi n°2018-034 du 27 juin 2018 portant création de l'Agence malienne d'assurance qualité de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique.

Loi n°2018-035 du 27 juin 2018 portant Statut des Fonctionnaires des Collectivités Territoriales.

Loi n°2018-49 du 11 juillet 2018 modifiant la loi n°02-049 du 22 juillet 2002 portant loi d'orientation sur la santé.

Loi n°2023-003 du 13 mars 2023 portant modification de la loi n°2017-052 du 02 octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales.

Loi n°2023-004 du 13 mars 2023 portant code des collectivités territoriales.

Loi n°2023-005 du 13 mars 2023 portant statut du district de Bamako.

Décrets

France

Décret n° 57-158 du 4 avril 1957 portant réorganisation de l'Afrique occidentale française et de l'Afrique équatoriale française.

Mali

Décret n°203/PG-RM du 8 novembre 1977 portant nomination des gouverneurs de région.

Décret n°93-00/1PM-RM du 06 janvier 199 portant création de la Mission de Décentralisation.

Décret n°95-210P-RM du 30 mai 1995 déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'Etat au niveau des collectivités territoriales.

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

Décret n°02-314/P-RM du 04 juin 2002 fixant les détails des compétences transférés de l'Etat aux collectivités territoriales des niveaux communes et cercles 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°2012-082/P-RM du 08 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 les détails 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 les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales dans le domaine du tourisme.

Décret n°2015-0506 du 27 juillet 2015 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales dans le domaine de la protection et la promotion de la femme, de l'enfant et de la famille.

Décret n°2015-0543/P-RM du 06 aout 2015 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière d'élevage et de pêche.

Décret n°2015-0678/P-RM du 20 octobre 2015 abrogeant et remplaçant le décret N°02-313/P-RM du 04 juin 2002 fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière d'éducation.

Décret n°2016-0273/P-RM du 29 avril 2016 fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière d'agriculture, d'aménagement et d'équipement ruraux et de protection des végétaux.

Décret n°2016-0759 fixant l'organisation et le fonctionnement de la DNFPCT.

Décret n°2016-0913/P-RM du 6 décembre 2016 fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales dans le domaine de la Jeunesse.

Décret n°2016-0951/P-RM du 20 décembre 2016 fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière de Culture.

Décret n°2016-0956/P-RM du 21 décembre 2016 portant création de la commission interministérielle de pilotage des transferts de compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales.

Décret n°2017-0511/P-RM du 12 juin 2017 fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales dans le domaine des sports.

Décret n°2017-0555/P-RM du 29 juin 2017 fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales dans le domaine des mines.

Décret n°2018-0079/P-RM du 29 janvier 2018 fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière de gestion des ressources forestières et fauniques.

Décret n°2018-0234 du 06 mars 2018 fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière d'infrastructures routières.

Décret n°2019-0258/P-RM déterminant les modalités de transfert des services déconcentrés de l'Etat aux collectivités territoriales relevant de leurs domaines de compétences

Ordonnances et arrêtés

Mali

Ordonnance n°77-44/CMLN du 12 juillet 1977 relative à la réorganisation territoriale et administrative de la République du Mali.

Ordonnance n° 77-45/CMLN du 12 juillet 1977 déterminant les circonscriptions administratives et les collectivités territoriales de la République du Mali.

Ordonnance n°07-019/P-RM du 18 juillet 2007 portant création du Centre de Formation des Collectivités Territoriales.

Ordonnance n°91-039/P-CTSP abrogeant l'ordonnance N° 77-45/CMLN du 12 juillet 1977 déterminant les circonscriptions administratives et les collectivités territoriales de la République du Mali.

Ordonnance n°07-019/P-RM du 18 juillet 2007 portant création du Centre de Formation des Collectivités Territoriales.

Arrêté n°10-1152/MATCL-SG du 04 Mai 2010, fixant le régime des études, des admissions et de la discipline au sein du Centre de Formation des Collectivités Territoriales, Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales, 2010.

Ordonnance n°2015-017/P-RM du 02 avril 2015 portant création d'agences de développement régional.

Annexes

Annexe 1 – Retranscription de l'entretien avec M. Ousmane SY, ancien expert au Programme des Nations Unies pour le Développement, ancien Chef de la Mission de Décentralisation et de la Réforme Institutionnelle, ancien Ministre de l'Administration territoriale et des Collectivités territoriales, ancien Ministre de la Décentralisation et de la Ville

Réalisé à Bamako, le 20 août 2021

J'aimerais revenir avec vous sur les débats à l'Assemblée Nationale qui ont porté sur le choix de projet de décentralisation, entre une décentralisation intégrale ou progressive. Pouvez-vous nous présenter qu'elles étaient les réflexions à l'époque et le raisonnement qui l'a emporté ?

Le choix de la décentralisation intégrale a été motivé par la volonté de répondre aux aspirations du peuple malien qui souhaitait une plus grande autonomie et une prise de décision plus proche des citoyens. Il s'agissait d'un projet politique visant à renforcer la démocratie locale et à donner plus de pouvoir aux collectivités territoriales.

Cependant, avec le recul, il est clair que la mise en œuvre d'une décentralisation intégrale sans une préparation adéquate a entraîné des défis et des difficultés. La formation des agents de l'État, des élus locaux et des nouveaux agents des collectivités aurait pu être mieux anticipée et planifiée. La progressivité aurait pu être envisagée dans le transfert des compétences de l'État aux collectivités, afin de permettre une adaptation progressive et une meilleure appropriation des responsabilités locales.

Il est important de reconnaître que la décentralisation est un processus complexe qui nécessite du temps, des ressources et une coordination efficace entre les différents acteurs. La formation, la planification et la mise en place de mécanismes de suivi et d'évaluation sont

essentiels pour assurer le succès de la décentralisation et garantir que les collectivités territoriales disposent des moyens nécessaires pour exercer leurs fonctions.

Il convient également de souligner que la décentralisation ne doit pas être considérée comme une fin en soi, mais comme un moyen d'améliorer la gouvernance locale, de promouvoir le développement inclusif et de répondre aux besoins des citoyens. Une réflexion continue et une adaptation des politiques sont nécessaires pour assurer l'efficacité et la pertinence de la décentralisation dans le contexte spécifique du Mali.

En somme, le choix de la décentralisation intégrale à l'époque était motivé par des considérations politiques et le désir de répondre aux aspirations du peuple malien. Cependant, la mise en œuvre aurait pu bénéficier d'une approche plus progressive et d'une meilleure planification pour garantir une transition plus fluide et une meilleure appropriation des responsabilités locales.

Au moment de voter les textes de la décentralisation, la compréhension qu'avaient les députés était celle d'une application intégrale des compétences des collectivités, et non d'une subsidiarité « bridée » ?

Effectivement, lors du vote des textes de la décentralisation, la compréhension des députés était axée sur une application intégrale des compétences des collectivités territoriales. La subsidiarité, qui est le principe selon lequel les décisions doivent être prises au niveau le plus proche des citoyens, n'a peut-être pas été suffisamment prise en compte dans cette phase.

Il aurait été nécessaire d'engager des négociations entre les différentes parties prenantes, notamment les élus et le Haut Conseil des Collectivités, afin de définir comment organiser les compétences et les transferts dans le cadre de la subsidiarité. Ces discussions auraient permis de clarifier les rôles et les responsabilités de chaque niveau de collectivité, en tenant compte des spécificités locales et des besoins des citoyens.

La subsidiarité aurait pu servir de guide pour déterminer quelles compétences sont les plus appropriées à chaque niveau de collectivité, en favorisant une répartition équilibrée des responsabilités entre l'État et les collectivités territoriales.

Cependant, il est important de souligner que la mise en œuvre de la décentralisation est un processus complexe qui nécessite une compréhension approfondie des textes législatifs et

une coordination étroite entre les différentes institutions. Les défis et les obstacles rencontrés lors de la mise en place de la décentralisation peuvent être attribués en partie à une compréhension limitée de la subsidiarité et à un manque de dialogue entre les acteurs concernés.

Il est donc essentiel d'approfondir la réflexion et les discussions sur la subsidiarité dans le contexte malien, afin de renforcer la prise de décision au niveau local et de promouvoir un meilleur fonctionnement des collectivités territoriales.

Ce que l'on a observé par la suite, ce sont des difficultés dans la déconcentration des ressources. Du coup, ne pensez-vous pas qu'il y a eu une incompréhension de la part de l'administration centrale ?

Il est vrai qu'il y a eu une incompréhension de la part de l'administration centrale dans la mise en œuvre de la décentralisation. Au départ, il était prévu un transfert intégral des compétences et des ressources aux collectivités territoriales. Cependant, il n'y a pas eu une déconcentration réelle des ressources budgétaires vers les collectivités, et cela a créé des difficultés dans la mise en place effective des compétences décentralisées.

La résistance bureaucratique, le manque de vision politique et l'absence d'une véritable prise en charge du dossier de la décentralisation ont contribué à cette incompréhension de l'administration centrale. Les alternances politiques ont également eu un impact sur la continuité et la cohérence des politiques de décentralisation.

Il est regrettable que la réforme de la décentralisation ait été reléguée à une simple direction nationale des collectivités, sans une réelle prise en compte de la portée politique et institutionnelle de cette réforme. Les discussions et les décisions concernant la décentralisation se sont retrouvées entre les mains de bureaucrates plutôt que d'être portées politiquement.

Cependant, il y a eu des moments où le dossier de la décentralisation a été porté politiquement, notamment lors des Accords d'Alger et avec l'engagement du gouvernement à atteindre les 30% de ressources pour les collectivités territoriales. Cependant, ces efforts politiques n'ont pas été suffisamment soutenus dans la durée, et la réforme de la décentralisation a continué à souffrir d'un manque de volonté politique et d'une coordination adéquate.

Il est donc essentiel que la décentralisation soit réellement portée politiquement, avec une vision claire et une coordination efficace entre les différents acteurs. Cela permettra de surmonter les obstacles bureaucratiques et de garantir une mise en œuvre effective de la décentralisation, pour le bénéfice des collectivités territoriales et de l'ensemble du pays.

Quelle est votre appréciation de la capacité réelle des collectivités, au moins des communes, à assumer leurs compétences ?

Il est clair que les collectivités n'ont pas la capacité réelle d'assumer pleinement leurs compétences. La décentralisation a été mise en place sans les ressources nécessaires, tant au niveau humain que financier. L'État central a gardé le contrôle des ressources financières, malgré les engagements pris auprès des partenaires pour consacrer 30% du budget aux collectivités territoriales.

Cela a conduit à une décrédibilisation des communes, car elles se voient confier des missions et des compétences sans disposer des moyens adéquats pour les mettre en œuvre. Les ressources financières restent concentrées au niveau central, et cela crée un déséquilibre territorial important. Les rues de Bamako sont remplies de boue, tandis que les territoires sont vidés de leur population car il n'y a pas suffisamment d'emplois et de revenus.

La dépense publique est largement exécutée à Bamako, avec très peu de ressources qui parviennent aux territoires. Les entreprises basées à Bamako obtiennent la plupart des contrats de travaux publics, ce qui attire les personnes en quête d'emploi vers la capitale. Cette distorsion territoriale contribue à la panne de la décentralisation et explique en grande partie les problèmes actuels du Mali.

En réalité, la gestion du territoire est essentielle pour résoudre les problèmes du pays. La décentralisation doit être réellement soutenue, avec des ressources financières et humaines adéquates, afin que les collectivités puissent assumer pleinement leurs compétences et contribuer au développement équilibré du pays. Sinon, la décentralisation continuera d'être un frein au progrès et à la résolution des problèmes que connaît le Mali.

Pensez-vous que la période coloniale, aussi brève fut elle, a profondément marqué et marque encore la culture de gouvernance du Mali ?

Cette une période de colonisation qui a duré quand même soixante-dix ans et qui continue. Oui, la période coloniale a profondément marqué la culture de gouvernance du Mali et continue à avoir une influence jusqu'à présent. La doctrine administrative et la conception de l'État sont restées centralisées malgré la mise en place des collectivités territoriales. L'État perçoit toujours le pays comme étant centralisé, considérant les collectivités uniquement comme des éléments d'harmonie de l'espace.

Il y a une véritable schizophrénie entre la diversité présente au sein de la nation malienne et son centralisme. La diversité fait partie de l'ADN du pays, avec différentes communautés qui préservent leur identité et leur culture tout en étant unies. Cependant, l'État a une conception uniformisée de l'unité malienne. Cette vision uniformisatrice crée des zones de conflits et de frustrations, car les régions comme Sikasso et Kidal ne peuvent pas être gérées de la même manière.

En remontant dans l'histoire, on trouve des exemples de décentralisation au sein de grands empires maliens. Ces empires étaient en réalité des fédérations de provinces décentralisées, avec une certaine forme de décentralisation asymétrique où chaque province avait ses propres règles de gestion dans le respect de certains principes.

Cependant, il y a une résistance, parfois pacifique et parfois violente, à la décentralisation profondément ancrée dans la culture et les communautés maliennes. Cette résistance peut se manifester par le refus de la décentralisation ou par des actions plus extrêmes, comme la prise d'armes.

En résumé, la période coloniale a laissé une empreinte profonde sur la culture de gouvernance du Mali, avec une conception centralisée de l'État qui persiste encore aujourd'hui. La décentralisation rencontre des résistances en raison de cette mentalité centralisatrice et uniformisatrice, malgré les antécédents historiques de décentralisation dans le pays.

Alors, quelles seraient les pistes de solution, selon vous, pour redonner un sens à la décentralisation et au principe de subsidiarité ?

Selon moi, la solution pour redonner un sens à la décentralisation et au principe de subsidiarité passe par la refondation de l'État. Il est essentiel de revoir le fonctionnement de l'État pour le rendre adapté aux attentes du pays et de ses communautés.

Il est encourageant de constater que le débat sur la refondation de l'État est en cours au Mali, et il est important de poursuivre dans cette voie. L'État doit être revisité dans sa qualité de fonctionnement afin de répondre aux besoins des communautés et populations, qui sont de plus en plus conscientes de leurs droits et libertés, notamment grâce à l'accès libre à l'information.

Les mutations en cours, notamment la prise de conscience des jeunes qui refusent l'état actuel du pays, sont un signe de révolte qui émerge au niveau des territoires. Si l'État ne se donne pas les moyens de rencontrer cette révolte et d'effectuer les changements nécessaires, il continuera de rencontrer des problèmes. Dans certaines régions, on observe déjà un rejet de l'État et une prise en main des territoires par des groupes armés ou des mouvements djihadistes.

La clé réside dans la négociation avec les représentants des communautés. Il faut entamer des discussions pour reconstruire l'État et redéfinir les missions de l'État central, les missions des territoires, ainsi que la répartition des compétences et des ressources. Il est également important de repenser l'organisation des forces de sécurité sur le territoire.

Le processus de décentralisation doit se poursuivre en renforçant les transferts de compétences et de ressources aux collectivités territoriales. Il est également nécessaire d'aller vers une deuxième phase, celle de la régionalisation, qui vise à développer les territoires en établissant un partenariat entre les collectivités et l'État. Les régions jouent un rôle clé dans la mise en cohérence entre le niveau national et local.

Il faut prendre en compte la dimension territoriale du Mali, qui est cinq fois plus grand que le Sénégal et six fois plus grand que le Bénin. Les réponses aux problèmes de décentralisation ne peuvent pas être les mêmes pour tous les pays, et le Mali doit trouver des solutions politiques et institutionnelles adaptées à sa réalité territoriale.

La décentralisation ne peut pas être décrétée, c'est un processus complexe qui nécessite une approche globale. Il est important de prendre en compte les aspirations des communautés, leur attachement à leur identité et à leur territoire. L'État doit reconnaître et préserver cette

diversité culturelle et territoriale. Il faut chercher à construire un État qui garantisse l'unité, l'intégrité territoriale et la laïcité, tout en permettant une plus grande autonomie et responsabilisation des territoires.

Il est crucial de comprendre que la décentralisation ne se limite pas à la création de nouvelles communes, mais nécessite un véritable partenariat entre l'État et les collectivités pour le développement des territoires. Cela permettra de transformer le potentiel naturel du pays en richesse et en travail pour les populations, notamment pour les jeunes. Ainsi, les populations seront davantage attachées à leur territoire, et les crises actuelles pourront être surmontées.

Annexe 2 – Retranscription de l'entretien avec M. Boubacar BAH, ancien Maire de la Commune V de Bamako, ancien Président de l'association des municipalités du Mali et ancien Ministre de l'Administration Territoriale de la Décentralisation

Réalisé à Bamako, le 18 août 2021

J'aimerais revenir avec vous sur les débats à l'Assemblée Nationale qui ont porté sur le choix de projet de décentralisation, entre une décentralisation intégrale ou progressive. Pouvez-vous nous présenter qu'elles étaient les réflexions à l'époque et le raisonnement qui l'a emporté ?

Le débat sur la décentralisation intégrale ou progressive a été l'une des réflexions majeures lors des discussions à l'Assemblée Nationale. À l'époque, il y avait des arguments en faveur des deux approches.

Certains défendaient l'idée d'une décentralisation intégrale, qui consisterait à transférer immédiatement l'ensemble des compétences et des ressources nécessaires aux collectivités territoriales. Selon eux, cela permettrait d'accélérer le processus de développement local et de renforcer l'autonomie des collectivités dans la prise de décisions. Cependant, cette approche suscitait des inquiétudes quant à la capacité des collectivités à assumer pleinement leurs nouvelles responsabilités sans un accompagnement adéquat.

D'autres plaidaient en faveur d'une décentralisation progressive, qui consisterait à transférer les compétences et les ressources de manière progressive, en fonction des capacités des collectivités territoriales. Cette approche permettrait d'assurer un accompagnement technique et financier pour renforcer les capacités des collectivités au fur et à mesure de l'exercice de leurs compétences. Cependant, certains craignaient que cette approche prolongée ne retarde le processus de développement local et ne limite l'autonomie des collectivités.

Après la période de consultation de la population en 1991, le processus de décentralisation a été lancé en vue de créer un système de gouvernance locale plus proche des citoyens.

Cependant, il est vrai que la mise en place effective de la décentralisation a été confrontée à plusieurs défis, notamment en ce qui concerne les ressources humaines compétentes.

Le territoire malien étant vaste et la population dispersée, il est essentiel d'avoir des ressources humaines qualifiées pour administrer efficacement les collectivités territoriales. Malheureusement, tant au niveau de l'État que dans les collectivités, il y a un manque de personnel qualifié. Le nombre insuffisant d'administrateurs civils et de techniciens au sein de l'administration centrale de l'État rend difficile la fourniture d'un appui technique adéquat aux collectivités.

De plus, la problématique des compétences va au-delà de la maîtrise des métiers et des fonctions administratives. Un autre défi majeur réside dans le niveau d'analphabétisme parmi les élus locaux. En effet, selon les chiffres avancés, plus de 70% des conseillers communaux sont analphabètes. Cela crée des difficultés pour dialoguer avec les services de l'État, être pris au sérieux dans leurs demandes et participer pleinement aux processus de prise de décision. Il existe même une forme de rejet de la part des agents de l'État à partager leurs connaissances avec des élus considérés comme illettrés, ce qui contribue à une certaine marginalisation de ces derniers.

Dans ces conditions, il est légitime de remettre en question la pleine réalisation du principe de subsidiarité. En effet, il est difficile de parler de décentralisation efficace lorsque la grande majorité des élus locaux ne sont pas en mesure de s'engager pleinement dans le dialogue avec l'État et de faire valoir les besoins de leurs collectivités. Cela souligne la nécessité d'investir dans la formation et le renforcement des compétences des élus et du personnel des collectivités, ainsi que de promouvoir un environnement de collaboration et de respect mutuel entre les différents acteurs.

Il est donc crucial de relever ces défis en améliorant l'accès à l'éducation et à la formation pour les élus locaux, en renforçant les capacités des collectivités territoriales à travers des programmes de développement spécifiques, et en favorisant un dialogue constructif entre l'État et les élus pour une meilleure prise en compte des besoins locaux.

Mon expérience en tant que maire et mon parcours universitaire m'ont permis d'avoir une vision claire pour notre territoire et de dialoguer efficacement avec les services de l'État pour mettre en œuvre nos projets. Toutefois, je constate que cette réalité est limitée aux grands

centres urbains comme Bamako et les capitales régionales. Dans la grande majorité des collectivités du pays, la situation est différente. Les élus locaux ne disposent pas des compétences et des connaissances nécessaires pour comprendre et appliquer les dispositions du code des collectivités territoriales. Cela entrave notre capacité à agir de manière efficace et à répondre aux besoins de nos communautés.

Cette constatation souligne l'importance d'une intervention ciblée pour renforcer nos compétences ainsi que celles du personnel des collectivités, en particulier dans les régions rurales et éloignées. Il est essentiel de mettre en place des programmes de formation adaptés pour combler les lacunes en matière de connaissances et de compétences, en mettant l'accent sur des domaines tels que la gouvernance locale, la gestion des ressources, la planification et la gestion financière.

Parallèlement à cela, il est primordial de promouvoir une gouvernance inclusive et participative, en encourageant le dialogue et la collaboration entre l'État, les élus locaux et les communautés. Cela nous permettra de mieux comprendre les besoins et les aspirations de nos collectivités et de mettre en place des politiques et des projets qui y répondent de manière efficace et durable.

Je trouve également étonnant qu'il y ait peu d'intellectuels qui se lancent dans la politique locale ou aspirent à devenir députés. Cela souligne, à mon avis, une incompréhension de la classe politique malienne quant à la signification de la politique de décentralisation et au pouvoir qu'elle confère aux élus. Il semble y avoir une certaine léthargie à ce niveau.

Il est essentiel de reconnaître que la décentralisation est une opportunité pour les intellectuels et les personnes compétentes de contribuer activement à la gestion de leur territoire d'origine et à l'amélioration des conditions de vie de leurs concitoyens. En tant qu'intellectuels, nous avons la capacité d'apporter des idées novatrices, des compétences techniques et une vision claire pour le développement local.

Il est donc important de promouvoir une plus grande participation des intellectuels et des personnes compétentes dans la politique locale et au sein de l'Assemblée nationale. Cela peut se faire en encourageant un engagement politique plus actif de leur part, en créant des incitations et des opportunités pour leur implication dans les affaires publiques, et en valorisant leur expertise dans la prise de décision.

En fin de compte, il est essentiel que la classe politique malienne prenne conscience de l'importance de la décentralisation et du rôle clé des élus locaux dans la gestion des collectivités territoriales. Il est temps de surmonter cette léthargie et d'encourager une nouvelle génération d'intellectuels engagés à faire valoir leur voix et leurs compétences pour un développement local plus efficace et durable.

Comment expliquez-vous cette léthargie de la classe politique malienne ?

Tout d'abord, il y a un manque de sensibilisation et de formation sur les dispositions et les opportunités offertes par le code des collectivités territoriales. Beaucoup de politiciens n'ont pas pris le temps de lire et d'étudier ce document, ce qui limite leur compréhension des responsabilités et du potentiel politique qu'il contient.

Ensuite, il y a une certaine résistance au changement et à la décentralisation. Certains politiciens sont habitués à un système centralisé où le pouvoir est concentré entre les mains de l'État, et ils sont réticents à céder une partie de ce pouvoir aux élus locaux. Ils peuvent craindre de perdre leur influence ou de voir leurs intérêts personnels remis en question.

De plus, il y a peut-être un manque de vision et de volonté politique de certains acteurs pour embrasser pleinement la décentralisation. Ils peuvent être plus préoccupés par leurs propres intérêts et leurs ambitions politiques à court terme, plutôt que de se concentrer sur le développement local à long terme et sur l'amélioration des conditions de vie de la population.

Enfin, il est possible qu'il y ait des problèmes de gouvernance et de corruption qui entravent la mise en œuvre effective de la décentralisation. Certains politiciens pourraient voir la décentralisation comme une opportunité de s'enrichir plutôt que comme un moyen d'améliorer la gouvernance locale et de répondre aux besoins des citoyens.

Pour surmonter cette léthargie, il est essentiel de renforcer la sensibilisation, la formation et l'éducation des politiciens sur les principes et les avantages de la décentralisation. Il faut également promouvoir une culture politique basée sur la responsabilité, la redevabilité et le service public, et encourager une participation active des élus locaux dans la prise de décision et la gestion des collectivités territoriales. Enfin, il est important de lutter contre la corruption et d'instaurer une gouvernance transparente et éthique à tous les niveaux de l'administration publique.

C'est à se demander si les textes de la décentralisation ont été compris du législateur avant d'être votés. Pensez-vous qu'ils l'étaient ?

Il est clair que le législateur n'a pas pleinement compris les enjeux de la décentralisation lorsqu'il a voté les textes. Il y a eu un déficit intellectuel et un manque d'engagement de la part de nombreux députés et de leurs directions politiques. Le vote en faveur de la décentralisation était davantage motivé par le désir d'apaiser le peuple que par une réelle conviction et un réel engagement envers le processus de décentralisation. Le Président lui-même avait une vision claire de la décentralisation, mais cette vision n'a pas été pleinement soutenue par les autres acteurs politiques. Il a suivi de près les événements et les conférences, et il considérait cela comme une priorité.

Et cela continue. Récemment encore, un exemple : les idées et les principes contenus dans les accords d'Alger étaient déjà présents dans les états généraux de la décentralisation de 2013, qui se sont tenus plusieurs mois auparavant avec le soutien de la coopération allemande. En réalité, on a fait un simple copier-coller de ces principes sans les comprendre.

Le véritable obstacle réside donc dans la myopie de la classe politique malienne. Les populations, quant à elles, ont la volonté de voir la décentralisation réussir et de s'identifier à leur commune. Cependant, il est essentiel que les acteurs politiques comprennent pleinement les enjeux et saisissent les opportunités offertes par la décentralisation. Cela nécessite un changement de mentalité et un engagement réel envers la gouvernance locale et le développement des collectivités territoriales.

De fait, selon vous est-ce que cela pourrait expliquer – du moins en partie – pourquoi les mécanismes d'appui conseil et de transfert font défaut ?

Ceux qui sont chargés de l'appliquer ne sont pas toujours prêts à assumer leurs responsabilités. Parfois, on me dit que mes mains ne sont pas sûres, mais je me demande en quoi les mains de l'administration seraient plus sûres que les miennes. En tant qu'élu, je suis soumis à une double sanction, à la fois administrative et politique. Je suis responsable devant les électeurs tous les 5 ans, et si les résultats ne sont pas satisfaisants, je ne peux pas me contenter de dire que c'est terminé. Chaque document que je produis doit passer par le contrôle financier, et ma responsabilité, ainsi que celle de l'État, reste engagée. Le contrôle est là pour m'empêcher de faire n'importe quoi.

Cependant, je constate un déficit au niveau de la participation de la classe politique. Il est essentiel de fournir les meilleurs éléments, à la fois techniquement et politiquement compétents, pour dialoguer avec l'administration et la population, afin de traduire au mieux les besoins en accord avec les ressources disponibles dans le code des collectivités territoriales.

Récemment, j'ai eu une discussion avec un magistrat du tribunal sur les compétences. Il m'a dit que les gens ne le savent pas, mais il y a un article dans le code des collectivités qui confère au chef du village, du quartier ou de la fraction le rôle de garant de l'ordre public. Cela signifie qu'il a une partie des responsabilités régaliennes de l'État. Si les citoyens exposaient correctement leurs problèmes à ces personnes, il y aurait environ 90% de cas qui n'arriveraient pas devant un tribunal. En effet, de nombreux problèmes pourraient être résolus à ce niveau grâce à des conciliations et à la recherche de solutions.

Malheureusement, la classe politique se concentre davantage sur les postes supérieurs de l'État, au plus haut niveau, et néglige les postes intermédiaires. C'est pourquoi nous rencontrons souvent des problèmes avec les partenaires allemands, qui préfèrent travailler avec les élus locaux. Dans leur système, c'est l'élu qui détient le pouvoir. Posséder un mandat, être maire, est considéré comme une marque de considération. Même en France, où j'ai eu une discussion avec Alain Juppé à Rabat, il m'a dit qu'il préférerait rester maire de Bordeaux plutôt que de devenir président de la France. En tant que maire de Bordeaux, avec 200 000 habitants et un budget conséquent, il avait tous les pouvoirs pour transformer la ville et son agglomération. Il a pu réaliser des projets tels que le quai de Bordeaux en proposant une vision avec laquelle son parti politique travaillait.

En comparaison, ici, le maire de Bamako se bat pour des problèmes d'assainissement, mais il ne reçoit pas suffisamment de soutien, car cela n'intéresse personne. La situation est préoccupante.

Néanmoins, légalement, le maire a le droit de demander et de mobiliser des fonds pour mettre en œuvre sa vision. Il a la capacité de négocier et de solliciter des ressources dans le cadre de la coopération décentralisée. Cependant, la grande majorité des hauts fonctionnaires ignorent les mécanismes de la coopération décentralisée et bloquent, refusent ou sabotent les initiatives. Cela entrave la mise en œuvre des projets et des demandes de financement.

Dans mon cas, j'ai été aidé par ce mécanisme. J'ai formulé une demande de financement de 2 milliards de francs auprès du gouvernement japonais pour un projet d'assainissement. Le ministre de l'administration territoriale de l'époque, le Général Kafougouna KONE, a transmis ma requête au ministère des Affaires étrangères. Malheureusement, il y a eu un changement de régime avec un coup d'État, mais mon dossier a été reconduit et j'ai finalement obtenu les 2 milliards de francs. Certains s'étonnaient de ma réussite et me demandaient comment j'avais fait. La réalité était que la haute administration, à l'époque, avait compris que nous étions complémentaires. Mon action internationale ne nuisait en rien à l'action internationale du gouvernement central. J'ai bénéficié de l'appui des services techniques de l'État, tels que la CETAG, qui ont techniquement supervisé le projet.

J'ai suivi les procédures légales, en transmettant ma requête par l'intermédiaire de l'administration territoriale. Il était clair que ce n'était pas simplement Bah qui se manifestait, mais le maire, le représentant des collectivités territoriales qui avait l'opportunité d'agir dans le cadre de l'action internationale des collectivités territoriales. Ainsi, ce que j'ai accompli était tout à fait légal.

Cela montre qu'il est possible de mobiliser des ressources et de mener des actions à l'échelle internationale en tant que maire, mais cela nécessite une compréhension des mécanismes et une collaboration étroite avec les services techniques de l'État.

Pensez-vous que cette incompréhension est doublée d'un mépris de la part de la classe politique et de l'administration centrale vis à vis des collectivités ?

Il est indéniable qu'il existe une incompréhension et peut-être même un certain mépris de la part de la classe politique et de l'administration centrale envers les collectivités territoriales. Certaines décisions et actions des acteurs politiques et administratifs montrent un manque de considération pour le rôle et les compétences des collectivités.

Par exemple, j'ai récemment discuté avec un ancien ministre des infrastructures qui, en l'espace de deux ans, a décentralisé une partie de son budget, notamment en confiant la responsabilité des routes et des ponts aux collectivités territoriales. Cela montre qu'il est possible de transférer des compétences et des ressources aux collectivités, et cela nécessite le courage politique de le faire. Il s'agit de budgétiser les ressources qui sont déjà présentes

au niveau local. Cependant, malgré la possibilité et la légitimité de ce transfert, il y a une certaine léthargie et une résistance.

Il est regrettable d'entendre des ministres affirmer qu'ils n'ont rien à transférer. Cela démontre un manque de compréhension de la nature des compétences et des ressources définies dans les documents de transfert de compétences. Les prérogatives de chaque niveau de collectivité sont clairement définies dans ces documents, que ce soit au niveau communal, régional ou autre.

Il est donc crucial de combattre cette incompréhension et ce mépris en promouvant une meilleure compréhension des textes de décentralisation, en renforçant les capacités des acteurs politiques et administratifs, et en favorisant un dialogue constructif entre l'administration centrale et les collectivités territoriales. Il est essentiel de reconnaître et de valoriser le rôle des collectivités en tant qu'acteurs de développement local et de gouvernance démocratique.

Est-ce qu'il existe un mécanisme que les collectivités peuvent actionner pour porter plainte contre l'Etat du fait qu'il ne garantisse pas leur capacité à assumer leurs fonctions ? Est-ce il y'a une voie de recours pour les collectivités pour exiger l'application du principe de subsidiarité ?

Il n'existe pas de mécanisme spécifique permettant aux collectivités de porter plainte contre l'Etat en raison de leur incapacité à assumer leurs fonctions ou de l'inapplication du principe de subsidiarité. À ma connaissance, seule le Haut Conseil des Collectivités Territoriales a le pouvoir de prendre une telle initiative. Malheureusement, le manque de dialogue et de compréhension entre les différentes parties prenantes, ainsi que le manque d'intérêt de certains responsables politiques et administratifs, entravent souvent la mise en place de mécanismes efficaces de recours ou de résolution des problèmes.

Cependant, il est essentiel de souligner que la responsabilité première incombe à la classe politique elle-même de se mobiliser et de se former aux enjeux de la décentralisation. Beaucoup de responsables politiques n'ont pas pris le temps de véritablement comprendre les ressources et les mécanismes de transfert de compétences et de ressources prévus par le code des collectivités territoriales. Les principes de subsidiarité, qui définissent clairement les

compétences de chaque niveau de collectivité, ont été établis depuis longtemps, mais il y a souvent un manque de conviction et de persuasion pour en faire valoir la pertinence.

Il est nécessaire de susciter un dialogue constructif et approfondi avec la classe politique, en leur demandant d'envoyer leurs meilleurs agents pour gérer les collectivités et en les encourageant à mettre en pratique leurs compétences et connaissances au niveau local. Malheureusement, il y a souvent une préférence pour les postes de haut niveau de l'État, et les responsables politiques ne comprennent pas toujours l'importance de gérer efficacement une commune ou une collectivité territoriale.

Il est crucial de briser ce cercle en formant les jeunes dès le plus jeune âge, en leur inculquant une compréhension approfondie des mécanismes et des pouvoirs des collectivités territoriales. Une formation individuelle et collective est nécessaire pour développer une véritable culture de gouvernance locale et de responsabilité, en mettant l'accent sur le rôle central du maire en tant qu'ordonnateur du budget et garant de la reddition des comptes.

Il est temps que les responsables politiques et administratifs prennent conscience de la valeur et du potentiel des collectivités territoriales et œuvrent activement à la mise en place de mécanismes de dialogue, de renforcement des compétences et de respect mutuel entre l'État et les collectivités. Cela contribuera à promouvoir une décentralisation effective et à garantir une meilleure prise en compte des besoins et des aspirations des communautés locales.

Pensez-vous que, pour rendre les communes solvables, il serait nécessaire de les fusionner, voire de supprimer un niveau comme celui du Cercle ?

Effectivement, il serait bénéfique de favoriser la fusion de certaines communes afin de renforcer leur solvabilité et leur capacité à assumer leurs fonctions de manière plus efficace. Par exemple, dans le cas de l'inter-collectivité de Bamako, où il existe déjà un syndicat regroupant 100 communes, il serait possible d'envisager la création d'une véritable inter-collectivité en encourageant la fusion de plusieurs communes voisines. Cela permettrait de rationaliser les ressources et les compétences, et de renforcer la capacité d'action collective.

Cependant, pour que de telles fusions puissent avoir lieu, il faudrait que la volonté politique soit présente et que des organismes supérieurs soutiennent et facilitent ce processus. Les partis politiques, par exemple, pourraient jouer un rôle en encourageant les maires à s'engager dans des démarches de fusion et en délibérant sur les statuts de ces nouvelles

entités inter-communales. Il serait également important de revoir les critères de financement des partis politiques afin de prendre en compte le nombre d'élus locaux et de favoriser ainsi une plus grande implication des partis dans les enjeux de la décentralisation.

En ce qui concerne le niveau du Cercle, il est également possible de reconsidérer son utilité et son rôle dans la gouvernance territoriale. Cela pourrait faire l'objet d'un débat et d'une réflexion approfondie pour évaluer si la suppression de ce niveau serait bénéfique en termes d'efficacité administrative et de gestion des ressources.

Enfin, il est essentiel de promouvoir un débat ouvert et participatif sur la gestion publique au niveau communal et de créer des espaces de redevabilité où les citoyens, les cadres et les responsables politiques peuvent échanger et travailler ensemble pour améliorer la fiscalité locale, renforcer l'autonomisation financière des collectivités et promouvoir une gestion publique transparente et responsable. La généralisation de ces mécanismes de redevabilité à tous les niveaux permettrait de créer un cercle vertueux et d'encourager l'échange d'expériences entre les collectivités, favorisant ainsi une amélioration globale de la gouvernance territoriale.

Je suis profondément désolé d'apprendre les difficultés et les dangers auxquels les maires et les populations locales sont confrontés dans certaines régions du Mali. Les situations de violence et d'insécurité sont malheureusement réelles et impactent grandement la capacité des collectivités à exercer leurs fonctions et à assurer le bien-être de leurs habitants. Il est essentiel de protéger les maires et les responsables locaux qui s'engagent courageusement dans leurs mandats et font face à de telles menaces. La résolution de ces problèmes complexes nécessite une approche globale qui combine à la fois des actions sécuritaires et des mesures de développement local. Il est également important de promouvoir le dialogue, la concertation et la médiation entre les différentes communautés pour favoriser la coexistence pacifique et la résolution des conflits.

Dans ce contexte difficile, il est crucial que l'État central soutienne activement les collectivités locales en fournissant une protection adéquate, des ressources suffisantes et un accompagnement technique pour les aider à faire face aux défis auxquels elles sont confrontées. Il est également nécessaire de renforcer les mécanismes de redevabilité et de

transparence, afin que les citoyens puissent participer activement à la gouvernance locale et exercer leur droit de demander des comptes à leurs élus.

Enfin, il est essentiel que la communauté internationale apporte son soutien au Mali dans la recherche de solutions durables pour la paix, la stabilité et le développement. Cela peut inclure une assistance financière, une coopération technique et une facilitation du dialogue entre les différentes parties prenantes. Il est regrettable que de nombreux maires et collectivités soient confrontés à des situations aussi difficiles, mais il est important de continuer à promouvoir la décentralisation et à renforcer les capacités locales pour bâtir un avenir meilleur pour tous les citoyens du Mali.

Annexe 3 – Retranscription de l’entretien avec M. Adama SISSOUMA, Secrétaire Général du Ministre de l’Administration Territoriale de la Décentralisation, ancien Directeur Général de la Direction Générale des Collectivités Territoriales

Réalisé à Bamako, le 16 août 2021

J’aimerais revenir avec vous sur les débats à l’Assemblée Nationale qui ont porté sur le choix de projet de décentralisation, entre une décentralisation intégrale ou progressive. Pouvez-vous nous présenter qu’elles étaient les réflexions à l’époque et le raisonnement qui l’a emporté ?

Au Mali, en raison des multiples crises que le pays a connues, la décentralisation a toujours été considérée comme une réponse nécessaire pour remédier aux problèmes de gouvernance, de participation et de responsabilisation des populations.

Le pays était historiquement caractérisé par une tradition administrative centralisée, et la décentralisation s’imposait de plus en plus comme une solution pour réduire le fossé entre l’État et les populations, prévenir les crises politiques et répondre aux demandes de certaines régions, notamment la demande de sécession du septentrion malien dans les années 1990.

La Conférence nationale, qui s’est tenue en 1991, a adopté la résolution de lever toutes les entraves à la décentralisation et a joué un rôle quasi-constituant en élaborant la Constitution de février 1992. L’objectif était de favoriser la participation et la responsabilisation des populations, et de créer les conditions propices à la promotion du développement local et régional.

Ainsi, la démocratie politique était perçue comme devant s’étendre à la gestion administrative du pays. La décentralisation était considérée comme un moyen de concilier la démocratie politique et la démocratie administrative, afin d’assurer une meilleure représentation et prise en compte des préoccupations des populations à tous les niveaux.

La décentralisation intégrale était envisagée comme une solution globale et immédiate pour mettre en place un système décentralisé dans tout le pays, permettant ainsi une meilleure

participation et responsabilisation des collectivités locales. Cette approche visait à renforcer la gouvernance locale, à favoriser le développement régional et à prévenir les crises politiques.

Cependant, il convient de noter que la mise en œuvre de la décentralisation intégrale peut être complexe et nécessite des ressources, des capacités administratives et des infrastructures appropriées. C'est pourquoi, lors des débats, certains acteurs ont également plaidé en faveur d'une décentralisation progressive, qui permettrait d'adapter progressivement les structures et les mécanismes de gouvernance aux spécificités de chaque région.

Finalement, le choix de la décentralisation intégrale a prévalu, et le Mali s'est engagé dans un processus de décentralisation à grande échelle. Toutefois, les défis liés à la mise en œuvre de ce processus demeurent, et il est important de continuer à réfléchir et à ajuster les politiques et les mécanismes de décentralisation pour répondre aux besoins et aux réalités spécifiques du pays.

Quelles étaient les réflexions à l'époque par rapport à la création de conditions favorables pour que les collectivités puissent exercer leurs compétences ?

À l'époque, la réflexion portait sur la création de conditions favorables pour permettre aux collectivités territoriales d'exercer leurs compétences. Plusieurs aspects ont été pris en compte dans cette réflexion.

Tout d'abord, il a été envisagé d'adopter une approche progressive dans la décentralisation, tant au niveau territorial qu'au niveau des compétences transférées. Cela signifiait que les transferts de compétences seraient progressifs, en commençant par les chefs-lieux de cercle ou d'arrondissement, puis en élargissant progressivement à l'ensemble du territoire national. Cette approche visait à éviter une décentralisation à deux vitesses et à assurer une même vitesse de progression sur l'ensemble du pays.

Ensuite, la concomitance des transferts de compétences et de ressources a été considérée comme essentielle. L'idée était de transférer aux collectivités les moyens nécessaires pour exercer leurs compétences. Cela impliquait de rechercher de nouvelles ressources pour consolider les moyens des collectivités, tout en assurant la continuité des moyens utilisés par l'État pour traiter ces compétences.

Cependant, il convient de souligner que le Mali est confronté à des défis spécifiques qui peuvent affecter la mise en œuvre de la décentralisation. Les ressources humaines font défaut, avec un faible taux d'alphabétisation et une absence de formation initiale et continue en quantité et en qualité suffisantes. De plus, les crises politiques et sécuritaires que le pays a connues ont également eu un impact sur le processus de décentralisation. Ces crises ont parfois entraîné un ralentissement du processus et ont nécessité une priorisation des enjeux de survie du pays.

Malgré ces défis, des progrès notables ont été réalisés dans la mise en œuvre de la décentralisation. Des textes législatifs et réglementaires ont été adoptés, des transferts financiers ont été opérés, un cadre administratif a été mis en place, et la fonction publique territoriale s'est développée avec un nombre croissant de fonctionnaires. De plus, le taux de transfert des ressources budgétaires aux collectivités territoriales est l'un des plus élevés en Afrique francophone.

Le maillage du territoire par les collectivités territoriales a permis une meilleure distribution des services sociaux de base et a favorisé le développement économique local. Les ressources sont gérées de manière décentralisée et déconcentrée, ce qui contribue à une meilleure répartition des ressources budgétaires et à la promotion de l'économie locale.

Cependant, des défis subsistent, notamment en ce qui concerne la qualité de la gouvernance et la gestion des ressources financières, naturelles et domaniales. Les attentes des populations restent élevées, et il est nécessaire de poursuivre les efforts pour améliorer la gouvernance et répondre aux besoins des collectivités territoriales. Malgré les avancées réalisées, il est important de continuer à renforcer les capacités administratives et de promouvoir une gestion efficace et transparente des ressources pour assurer le succès du processus de décentralisation.

Aujourd'hui quelles sont les ressources humaines qui ont été transférées effectivement aux collectivités territoriales ?

En ce qui concerne les ressources humaines transférées aux collectivités territoriales, il y a eu des avancées significatives dans certains domaines tels que l'éducation et la santé. Le personnel enseignant et médical a été transféré aux collectivités territoriales, leur donnant ainsi la responsabilité de la gestion de ces secteurs au niveau local.

Par ailleurs, il y a également eu des efforts pour transférer le personnel de l'emploi et de la formation professionnelle aux collectivités territoriales. Cela vise à renforcer leur rôle dans la promotion de l'emploi et du développement économique local.

Il est également important de souligner que les ressources financières ont été allouées aux collectivités territoriales, leur permettant de recruter et de gérer leur propre personnel dans différents domaines. Par exemple, dans le domaine de l'entretien routier, des ressources financières ont été transférées directement aux collectivités territoriales afin qu'elles puissent gérer les prestataires et assurer l'entretien des routes au niveau local.

Il est vrai que les montants financiers peuvent parfois sembler modestes, mais l'importance réside dans le principe de prise en compte des collectivités territoriales dans l'architecture institutionnelle de l'État. Ces transferts de ressources humaines et financières témoignent d'une réelle reconnaissance des compétences et prérogatives des collectivités territoriales, et d'une volonté de renforcer leur rôle dans la gestion et le développement local.

Est-ce que, selon vous, il est possible de considérer que ce personnel est celui des collectivités territoriales ou plutôt celui de l'État au sein des collectivités ?

Vous soulevez des points importants concernant la question des ressources humaines au sein des collectivités territoriales. En effet, il est essentiel de prendre en compte les spécificités de chaque collectivité, notamment en termes de capacités administratives et financières, pour assurer une gestion efficace du personnel.

La création d'une fonction publique territoriale permettrait d'adapter la gestion des ressources humaines aux besoins et réalités de chaque collectivité. Cela impliquerait des principes tels que la mobilité du personnel, afin de favoriser une répartition équilibrée des compétences sur le territoire, ainsi qu'une unité de gestion pour assurer une harmonisation des pratiques.

Il est vrai que pour le moment, les ressources dédiées à la prise en charge du personnel sont souvent logées dans les services déconcentrés de l'État. Cependant, les collectivités territoriales restent les ordonnateurs de ces ressources et sont responsables de la gestion du personnel. Par exemple, dans le domaine de l'éducation, les présidents des organes exécutifs des collectivités doivent signer les actes d'engagement de salaire des enseignants. Cela

permet de garantir que les ressources ne sont pas détournées de leur objectif initial et d'assurer un contrôle sur l'utilisation des fonds.

Il est également important de prendre en considération les disparités entre les collectivités, tant en termes de taille que de ressources disponibles. Il faut éviter une concentration excessive des ressources dans les grandes villes au détriment des communes rurales, pour préserver l'équité et le développement équilibré sur l'ensemble du territoire. Des ajustements progressifs peuvent être nécessaires pour adapter les responsabilités et les compétences des collectivités en fonction de leurs capacités.

Il est vrai que les collectivités territoriales doivent jouer un rôle actif dans la gestion des ressources humaines. Par exemple, elles sont consultées pour toute mutation de personnel, et leur avis est pris en compte avant toute décision. Les collectivités sont ainsi responsabilisées et participent activement à la gestion du personnel, même si elles ne peuvent pas prendre des décisions de licenciement de manière arbitraire.

Il est important de continuer à discuter et à ajuster les responsabilités des collectivités territoriales en matière de ressources humaines. Au fur et à mesure de l'évolution du processus de décentralisation, il est probable que les collectivités se voient confier davantage de responsabilités et de pouvoir de gestion dans ce domaine. Cependant, il est également nécessaire de trouver un équilibre entre la prise en compte des spécificités locales et la garantie d'une vision nationale cohérente.

Est-ce que, dans le cadre des débats actuels autour de la régionalisation, la question de la différenciation territoriale est abordée ?

Dans le cadre des débats actuels sur la régionalisation, la question de la différenciation territoriale est effectivement abordée. Les régions ont la possibilité de développer des initiatives spécifiques en fonction de leurs potentialités et de leurs besoins.

On peut observer des exemples concrets de différenciation territoriale dans certaines régions du Mali. Par exemple, la région de Kayes, qui est une région minière, a créé un établissement d'enseignement secondaire axé sur les filières liées à l'exploitation minière. De même, dans la région de Tombouctou, des partenariats ont été établis avec des investisseurs dans les secteurs de l'hôtellerie et du tourisme. La région de Ségou se concentre sur le développement de l'exploitation agricole, notamment au niveau de l'Office du Niger et des filières de légumes

et de tubercules. La région de Sikasso a également développé des partenariats avec des écoles privées dans le domaine de l'agriculture. Ces initiatives montrent que chaque région a une marge de manœuvre pour soutenir les dynamiques économiques qui correspondent à ses spécificités.

La régionalisation vise à permettre aux régions de développer leur potentiel économique et d'initier des projets adaptés à leurs réalités. Cela peut inclure des mesures de soutien à des filières économiques spécifiques, des investissements dans les infrastructures, des subventions aux producteurs, des partenariats public-privé, et d'autres actions visant à promouvoir le développement économique régional. Cependant, il est important de noter que les ambitions peuvent être limitées par les contraintes de ressources humaines et financières auxquelles le pays est confronté.

En résumé, la différenciation territoriale est prise en compte dans les débats sur la régionalisation, permettant aux régions de développer des initiatives spécifiques en fonction de leurs atouts et de leurs besoins. Cela peut contribuer à favoriser le développement économique régional et à exploiter les potentialités de chaque région.

Quelles sont actuellement les réflexions au sein du ministère pour relancer la décentralisation et accélérer sa mise en œuvre ?

Au sein du ministère, les réflexions actuelles visent à relancer la décentralisation et à accélérer sa mise en œuvre. Les principales orientations de ces réflexions sont les suivantes :

1. Concrétiser les dispositions légales en termes de transferts : L'objectif est de parvenir à l'atteinte des objectifs fixés, notamment celui des transferts de 30% des ressources budgétaires aux collectivités territoriales.
2. Réorganisation territoriale : Des efforts sont déployés pour que le territoire soit davantage maillé par les collectivités territoriales. Cela comprend la création de nouvelles régions et leur opérationnalisation, en établissant des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales (régions, cercles, communes).
3. Transfert effectif des services déconcentrés de l'État : Il est prévu de transférer progressivement aux collectivités territoriales les services techniques déconcentrés qui relèvent de leurs compétences. Cela permettra aux collectivités d'exercer une maîtrise

d'ouvrage plus efficace du développement. Actuellement, dix ministères sont concernés par ce processus de transfert, notamment l'éducation, la santé, l'hydraulique, l'agriculture, l'élevage, les infrastructures et les transports.

Une instruction du Premier ministre est en cours d'examen au niveau du chef du gouvernement pour formaliser ce processus de transfert des services déconcentrés de l'État aux collectivités territoriales. Le projet d'instruction peut être obtenu auprès de la direction générale des collectivités territoriales pour plus de détails sur les ministères concernés.

Ces réflexions et actions visent à renforcer la décentralisation et à doter les collectivités territoriales des moyens nécessaires pour exercer leurs compétences et assumer leur rôle dans le développement local.

Réalisé à Bamako, le 15 août 2021

Quel est votre point de vue sur la réalité de la fonction publique territoriale aujourd'hui ? Est ce qu'elle est bien dotée et soutenue par l'Etat ? Est ce qu'elle fonctionne correctement et ce qu'elle rencontre des difficultés ?

De manière générale, la fonction publique territoriale au Mali a été mise en place pour accompagner la décentralisation et doter les collectivités territoriales des ressources humaines nécessaires. Au départ, des contrats ont été utilisés pour recruter des agents, principalement des secrétaires généraux et des techniciens, au sein des collectivités territoriales. Par la suite, une loi a été adoptée en 1995 pour établir le statut des fonctionnaires des collectivités territoriales, élargissant ainsi le champ d'application des statuts à l'ensemble des agents occupant des emplois administratifs permanents au sein des collectivités.

La fonction publique territoriale des collectivités territoriales a été conçue sur le modèle de la fonction publique de l'État, avec des dispositions communes et des spécificités liées aux particularités des collectivités. Elle comprend des aspects tels que la rémunération, les conditions d'avancement, la mise à la retraite, qui sont similaires à ceux de la fonction publique de l'État.

Toutefois, il existe des différences dans la structure des corps du personnel et dans la gestion administrative du personnel. La gestion et l'administration du personnel des collectivités territoriales relèvent du principe de subsidiarité, avec un partage des rôles entre les présidents des organes exécutifs des collectivités et le ministre chargé des collectivités territoriales. Les actes de gestion sont de la compétence des présidents des organes exécutifs, tandis que les actes d'administration sont pris par le ministre chargé des collectivités territoriales.

Le recrutement des fonctionnaires des collectivités territoriales se fait par le biais de concours organisés sous l'égide du ministère chargé des collectivités territoriales, en fonction des

besoins exprimés par les collectivités. Les agents recrutés sont ensuite affectés aux collectivités territoriales par décision du ministre chargé des collectivités territoriales. Les mutations et les mobilités internes des agents relèvent également du ministre, tandis que les présidents des organes exécutifs des collectivités sont compétents pour les actes d'affectation et de mobilité interne.

En ce qui concerne la formation, un agent souhaitant suivre une formation en cours de carrière doit obtenir l'avis favorable de son autorité décentralisée, qui transmet ensuite le dossier au ministre chargé des collectivités territoriales. Le ministre dispose d'une compétence liée et ne peut accorder la formation que si l'avis favorable du président de la collectivité territoriale est joint au dossier.

Il est important de noter que je n'ai pas de données statistiques précises à disposition, mais ces informations donnent un aperçu de la réalité de la fonction publique territoriale au Mali. Il peut y avoir des difficultés liées aux ressources humaines, financières et matérielles, ainsi qu'à la coordination entre l'État et les collectivités territoriales dans la gestion de cette fonction publique.

Quelles sont les pistes d'amélioration, selon vous ?

Plusieurs pistes d'amélioration peuvent être envisagées pour renforcer la fonction publique territoriale au Mali. Tout d'abord, il est nécessaire de garantir une meilleure planification des formations en cours d'emploi au sein des collectivités territoriales. Cela permettrait de répondre aux besoins spécifiques des collectivités et de favoriser le développement professionnel des agents. Il faudrait veiller à ce que les formations soient réellement en lien avec les besoins des collectivités et éviter qu'elles soient principalement motivées par des intérêts personnels des agents.

En ce qui concerne les agents directement rémunérés par les collectivités territoriales, il est important de résoudre les problèmes liés au financement de la décentralisation afin d'éviter les retards de salaires. Ces retards peuvent compromettre l'autonomie financière des collectivités territoriales. Il est nécessaire d'assurer un financement adéquat et régulier pour permettre aux collectivités de payer les salaires de leurs fonctionnaires.

Par ailleurs, il convient de renforcer les mécanismes de gouvernance de la fonction publique territoriale. Les commissions administratives paritaires prévues par les textes devraient être

effectivement mises en place et fonctionner de manière régulière. De même, le conseil supérieur de la fonction publique des collectivités territoriales devrait jouer un rôle actif dans les questions statutaires et autres sujets relatifs à la fonction publique territoriale. Il est important de garantir un suivi régulier de ces instances pour assurer une gestion transparente et équitable des ressources humaines au sein des collectivités territoriales.

Enfin, il est essentiel de clarifier les compétences en matière de mobilité et de formation. Il peut être envisagé de déléguer certaines compétences et signatures du ministre chargé des collectivités territoriales à des autorités locales et régionales compétentes. Cela faciliterait les prises de décision et les actes administratifs au niveau local, tout en respectant les principes de subsidiarité. Une coordination plus étroite entre les autorités centrales et locales permettrait d'optimiser la gestion des ressources humaines au sein des collectivités territoriales.

En somme, l'amélioration de la fonction publique territoriale au Mali passe par une meilleure planification des formations, un financement adéquat, le renforcement des mécanismes de gouvernance et une clarification des compétences et des responsabilités. Ces mesures contribueraient à renforcer l'efficacité et la cohérence de la fonction publique territoriale et à soutenir le développement des collectivités territoriales.

Dans un contexte de régulation et de redémarrage de la décentralisation, il est nécessaire d'établir certaines règles et mécanismes pour assurer une gestion efficace des ressources humaines au sein des collectivités territoriales. Cela permet d'éviter les dérives et les abus potentiels liés à un recrutement excessif ou peu transparent.

La délégation de compétences du ministre aux autorités locales et régionales peut effectivement rapprocher la prise de décision des bénéficiaires et permettre une meilleure adaptation aux besoins spécifiques des collectivités territoriales. Cela peut contribuer à renforcer la subsidiarité en confiant la responsabilité de certaines décisions aux niveaux les plus pertinents et les plus proches des réalités locales.

Cependant, il convient de veiller à ce que cette délégation soit encadrée et réglementée pour éviter toute dérive ou ingérence politique. Il est essentiel d'établir des critères clairs et objectifs pour le recrutement, la mobilité et la formation des fonctionnaires des collectivités

territoriales, afin de garantir l'égalité des chances et la transparence dans les processus de sélection.

En somme, la subsidiarité implique de trouver le bon équilibre entre l'autonomie des collectivités territoriales et la nécessité de réguler et de superviser la gestion des ressources humaines. Il s'agit de décentraliser les décisions tout en assurant une coordination et un contrôle adéquats pour garantir une administration publique efficace et équitable.

Pensez-vous que les ressources nécessaires à la formation de tout ces agents sont disponibles ?

Le financement de la formation des élus et des agents des collectivités territoriales constitue un enjeu important pour assurer leur développement professionnel et renforcer leurs compétences. Le dispositif mis en place initialement, avec l'agence nationale des investissements des collectivités territoriales et les centres de conseils communaux, a permis d'apporter un soutien financier et technique aux collectivités.

Cependant, au fil du temps, il est apparu nécessaire de mieux structurer la formation des collectivités territoriales pour garantir la cohérence et l'efficacité des interventions. C'est ainsi que le Centre de Formation des Collectivités Territoriales (CFCT) a été créé en tant qu'établissement public à caractère scientifique et technologique, chargé de la formation initiale et continue des élus et des agents des collectivités territoriales.

Le financement du CFCT repose sur plusieurs sources, notamment les subventions de l'État, les appuis des partenaires techniques et financiers, les contributions des collectivités elles-mêmes et d'autres ressources générées par la structure. Cependant, il est important de souligner que le CFCT n'a pas été doté d'une recette spécifique et prévisible dès sa création. Le financement de la formation dépend donc des ressources disponibles et des appuis extérieurs, ce qui peut poser des défis en termes de pérennité et de prévisibilité des financements.

Il est vrai que cette situation soulève des questions quant à la stabilité du financement de la formation des collectivités territoriales. Il peut être intéressant de réfléchir à des mécanismes de financement plus pérennes, tels que l'affectation d'un pourcentage des recettes fiscales ou des contributions des collectivités territoriales, pour garantir une base solide et prévisible de

financement. Cela permettrait d'assurer la continuité et la qualité des programmes de formation destinés aux élus et aux fonctionnaires des collectivités territoriales.

En somme, l'enjeu du financement de la formation des agents des collectivités territoriales nécessite une réflexion approfondie pour garantir une prise en charge adéquate de leurs besoins de développement professionnel. Cela permettrait de renforcer leurs compétences et leur capacité à répondre aux défis auxquels ils sont confrontés dans l'exercice de leurs fonctions.

Y-a-t-il, aujourd'hui, une réflexion pour un financement pérenne de la formation des agents des collectivités ?

Il est vrai que la question d'un financement pérenne de la formation des agents des collectivités territoriales est discutée au sein du Centre de Formation des Collectivités Territoriales (CFCT). Cependant, à l'heure actuelle, il n'y a pas de décision en faveur d'un prélèvement direct sur la masse salariale des collectivités territoriales pour financer la formation.

Les premières réflexions avaient effectivement envisagé un pourcentage de la masse salariale des collectivités territoriales, mais ce pourcentage devait être mobilisé sous forme de concours de l'État, ce qui présentait une certaine incohérence. Les collectivités territoriales, confrontées à des difficultés financières, auraient eu du mal à contribuer financièrement à la formation.

Dans ce contexte, en 2018, le conseil d'administration du CFCT a pris la décision d'endosser les contributions des collectivités territoriales en les incluant dans la dotation d'appui technique du Fonds national d'appui aux collectivités territoriales. Ainsi, la principale source de financement de la formation est désormais la dotation d'appui technique du fonds, représentant 50% de l'enveloppe B. Cette dotation est financée par l'État et les partenaires techniques et financiers.

Cependant, il est important de souligner que ces dernières années, le financement de la formation a rencontré des difficultés en raison des problèmes financiers rencontrés par les collectivités territoriales et des contraintes budgétaires. Afin de garantir un financement pérenne, des solutions doivent être recherchées auprès de l'État et des partenaires financiers pour renforcer les ressources disponibles.

En résumé, bien qu'il n'y ait pas encore de solution pérenne pour le financement de la formation des agents des collectivités territoriales, la question est prise en compte et fait l'objet de discussions au sein du CFCT. La principale source de financement actuelle est la dotation d'appui technique, mais des efforts supplémentaires doivent être déployés pour garantir la continuité et la qualité des programmes de formation.

Selon-vous, il faudrait donc reprendre le texte de création du CFCT et y mentionner une ressource pour la formation ?

Effectivement, une option serait de revoir le texte de création du CFCT afin d'y inclure une ressource spécifique et prévisible pour la formation des agents des collectivités territoriales. Cela permettrait d'assurer un financement pérenne et de garantir la continuité des programmes de formation.

En attendant cette modification législative, le conseil d'administration du CFCT a opté pour une augmentation de la part du CFCT dans la dotation d'appui technique. Cela permet de pallier en partie le manque de ressources, mais il est nécessaire de trouver une solution à long terme.

Dans certains pays, les collectivités territoriales contribuent directement au financement de la formation de leurs agents en versant un pourcentage de leur masse salariale. Cependant, au Mali, la situation est complexe car les salaires de certains agents, tels que les enseignants et les agents socio-sanitaires, sont pris en charge par l'État. Il faudrait donc trouver une méthode appropriée pour calculer ce pourcentage, en prenant en compte les différentes situations et les modalités de financement existantes.

Une autre possibilité serait d'explorer des sources de financement alternatives, telles que les budgets Programmes Pays Pauvres Très Endettés (PPTTE) qui sont destinés à financer le personnel de l'éducation et de la santé. Cependant, il est important de souligner que la dotation d'appui technique actuelle du CFCT dépend des concours de l'État et des partenaires techniques et financiers, et que les discussions pour obtenir une augmentation de la contribution de l'État sont en cours.

Il est essentiel de trouver des solutions durables pour le financement de la formation des agents des collectivités territoriales, et cela nécessite une réflexion approfondie et une

collaboration entre les acteurs concernés, y compris le gouvernement, les collectivités territoriales et les partenaires financiers.

Qu'en est-il des discussions autour du projet d'avoir un texte de loi sur un pourcentage de la masse salariale des collectivités affecté à la formation ?

Il semble que les discussions concernant l'introduction d'un texte de loi stipulant un pourcentage de la masse salariale des collectivités territoriales affecté à la formation des agents n'aient pas progressé. Selon l'interlocuteur, cette option a été considérée comme difficile à mettre en place et bloquée. Une des raisons évoquées est que les collectivités territoriales, qui rencontrent déjà des difficultés pour payer les salaires, auraient du mal à contribuer au financement de la formation de leurs agents.

En conséquence, il a été proposé d'axer les efforts sur l'augmentation de la dotation d'appui technique du CFCT, qui constitue actuellement la principale source de financement de la formation des agents des collectivités territoriales. L'objectif serait d'obtenir une augmentation substantielle de cette dotation afin d'assurer un financement prévisible et suffisant pour les programmes de formation.

Il est souligné que la mobilisation et la mise en œuvre efficaces des ressources sont également des éléments importants à prendre en compte. Dans ce contexte, il est mentionné que des projets de formation ont été montés sur la base de la dotation d'appui technique de 2018, mais qu'en raison de diverses circonstances, les formations ont été retardées et n'ont pu être réalisées que récemment.

Il est également noté que l'implication des partenaires techniques et financiers dans le financement de la formation est essentielle. Des sollicitations sont faites régulièrement aux partenaires pour soutenir les initiatives de formation, et la capacité à mobiliser d'autres sources de financement est également explorée.

En résumé, la recherche d'une solution pérenne de financement de la formation des agents des collectivités territoriales semble être un défi complexe, nécessitant une réflexion approfondie et une collaboration entre les différentes parties prenantes. En attendant une éventuelle évolution législative, l'accent est mis sur l'augmentation de la dotation d'appui technique et la recherche de financements complémentaires pour soutenir les programmes de formation.

Si les collectivités n'arrivent pas à prendre en charge son propre personnel parce qu'elles ne sont pas économiquement viables, est-ce que vous ne pensez pas qu'il faudrait peut-être soit regrouper des collectivités d'un même niveau, soit supprimer un niveau comme le Cercle, par exemple ?

Il est vrai que la viabilité économique des collectivités territoriales est un sujet préoccupant. Selon moi, les solutions existent dans les textes, comme la possibilité de fusionner ou de scinder les collectivités territoriales. Cependant, il est important de noter que ces mesures nécessitent la volonté politique et l'adhésion des acteurs locaux pour être mises en œuvre. La suppression des cercles et d'autres réformes de ce type ont été envisagées par le passé, mais elles ont rencontré des oppositions et la dynamique s'est estompée. Il est donc essentiel que les collectivités territoriales prennent leurs responsabilités et cherchent des solutions pour assurer leur viabilité économique.

Réalisé à Bamako, le 18 août 2021

Le CFCT a commencé ses activités avec la formation initiale des premiers, et unique à ce jour, 721 agents de l'administration générale des collectivités territoriales recrutés sur concours, n'est-ce pas ?

Effectivement, le CFCT a commencé ses activités en assurant la formation initiale des premiers agents de l'administration générale des collectivités territoriales. Ce premier groupe était composé de 721 agents recrutés sur concours, et ils ont suivi les phases d'initiation, de tronc commun et de spécialisation de la formation initiale, entre fin 2008 et 2013. Ces agents ont été formés dans les filières d'administration et de finance et comptabilité, qui sont les deux principales filières de travail dans les collectivités territoriales.

Par la suite, entre 2016 et 2021, le CFCT a également assuré la formation initiale de 150 agents recrutés dans la fonction publique des collectivités territoriales, qui étaient des contractuels recrutés par arrêté ministériel. Ils ont également suivi les différentes phases de la formation initiale.

Il est important de souligner que la mission principale du CFCT est de former les fonctionnaires et les élus des collectivités territoriales sur des modules relatifs à la décentralisation, au développement local et à la gouvernance administrative et financière. Cette formation vise à renforcer leurs compétences et à leur permettre d'exercer efficacement leurs responsabilités. Ainsi, le CFCT joue un rôle clé dans la préparation et le renforcement des acteurs locaux pour la gestion des affaires publiques au niveau territorial.

Est-ce qu'il y a eu d'autres formations d'agents depuis ?

Oui, en plus de la formation initiale, le CFCT propose également des formations de perfectionnement, c'est-à-dire des formations continues. Ces formations sont organisées régulièrement, soit au siège du CFCT, soit au niveau des différentes régions du Mali. Par exemple, nous avons dispensé des formations sur la maîtrise d'ouvrage dans la région de Gao,

pour les agents des 19 communes de cette région. De même, nous avons organisé des formations sur la maîtrise d'ouvrage à Tominia, dans la région de Ségou.

Les autres formations continues ont eu lieu au siège du CFCT, où nous avons formé les agents des cercles des régions de Koulikoro, Kayes, Sikasso et Ségou. Ces formations portent sur des sujets tels que la gouvernance locale et la maîtrise d'ouvrage, et elles visent à renforcer les capacités des agents pour qu'ils puissent exercer efficacement leurs responsabilités.

Depuis la fin de la formation initiale des 721 agents en décembre 2013, il n'y a pas eu d'autres formations de cette envergure. Pour les 150 agents recrutés ultérieurement, leur formation initiale s'est déroulée de mai 2016 à juillet 2021. Cependant, il y a encore d'autres agents en attente de formation initiale, mais le principal obstacle est le manque de financement. Nous recherchons activement des sources de financement auprès de l'État et des partenaires techniques et financiers pour pouvoir former ces agents restants.

Donc, le problème actuel est en effet lié au manque de financement, ce qui empêche la tenue de nouvelles formations pour le moment.

Quelles sont les solutions envisagées actuellement pour assurer le financement de la formation des agents des collectivités territoriales ?

Effectivement, il y avait un projet de loi visant à assurer le financement pérenne de la formation des élus et des agents des collectivités territoriales. Ce projet a été initié dès 2015, mais en raison de l'instabilité politique et gouvernementale, il n'a pas pu aboutir. En 2018, le ministre des collectivités territoriales, M. Mohamed Al Hassane AG MOUSSA, s'est engagé à tout faire pour faire adopter cette loi, mais le dossier s'est heurté à des obstacles au niveau du Secrétariat général du gouvernement.

Le dossier est actuellement bloqué, car il est estimé que le CFCT dispose déjà d'une dotation d'appui technique de 15% de l'enveloppe B de l'ANICT (Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales). Cependant, cette dotation s'est avérée insuffisante pour former les plus de 1 100 élus et plus de 60 000 fonctionnaires des collectivités territoriales. Dans le but de résoudre cette problématique, le ministre a proposé d'augmenter la part du CFCT à 50% de l'enveloppe B de l'ANICT. Cette augmentation a été approuvée lors d'une délibération du conseil d'administration de l'ANICT.

Cependant, il y a eu des difficultés à obtenir les fonds alloués. Depuis 2019, seule une partie des fonds a été versée, et les dotations pour les années 2020 et 2021 n'ont pas été reçues. Cette situation s'explique par les difficultés financières rencontrées par l'État.

Le projet de loi sur le financement pérenne de la formation des agents des collectivités territoriales est donc considéré comme enterré. Actuellement, le CFCT ne dispose pas de financement suffisant pour assurer les formations au niveau des collectivités territoriales. Les formations sont souvent réalisées grâce à l'appui de partenaires, mais les financements sont limités et ne permettent pas de former un grand nombre d'agents.

Certaines collectivités, comme le conseil régional de Sikasso, financent leur propre formation des élus et des agents en s'appuyant sur des partenaires tels que la coopération suisse et la coopération danoise. Cependant, ces initiatives sont encore rares et la majorité des collectivités ne peuvent pas assumer les coûts de formation. Certaines collectivités sollicitent le CFCT pour des formations, mais elles ne sont pas en mesure de financer ces formations elles-mêmes. Le CFCT travaille actuellement sur des partenariats afin de trouver des financements pour répondre à ces demandes de formation, mais il reste encore beaucoup à faire pour assurer un financement adéquat de la formation des agents des collectivités territoriales.

Pour quelle raison n'y a-t-il pas, à ce jour, de financement pérenne pour la formation des agents des collectivités territoriales ?

La principale raison pour laquelle il n'y a pas de financement pérenne pour la formation des agents des collectivités territoriales est le manque de volonté politique. L'État ne considère pas la formation comme une priorité dans le processus de décentralisation et n'a pas pris les mesures nécessaires pour accompagner le renforcement des capacités des élus et des agents des collectivités territoriales.

Malgré les efforts déployés par le Centre de Formation des Collectivités Territoriales pour sensibiliser les ministères compétents et les instances gouvernementales, il n'y a pas eu de prise en compte sérieuse de la question du financement de la formation. Des plaidoyers ont été faits auprès du ministère des finances et du ministère de l'administration territoriale, mais aucun soutien financier adéquat n'a été accordé.

L'argument avancé par l'État est que la dotation d'appui technique de l'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales, qui représente 15% de l'enveloppe B, devrait être suffisante pour financer la formation. Cependant, cette dotation s'est révélée insuffisante compte tenu du nombre élevé d'élus et de fonctionnaires des collectivités territoriales à former.

Le projet de loi visant à assurer un financement pérenne de la formation des agents des collectivités territoriales est resté bloqué au niveau du Secrétariat général du gouvernement. Il n'y a pas eu de mesures concrètes pour augmenter les ressources financières dédiées à la formation.

Le CFCT a tenté de trouver des solutions alternatives en recherchant des partenaires pour financer les formations, mais ces financements sont limités et ne permettent pas de répondre à l'ensemble des besoins de formation.

Certaines collectivités territoriales, comme le conseil régional de Sikasso, ont réussi à mobiliser des financements grâce à des partenariats avec des coopérations étrangères. Cependant, ces initiatives restent rares et la majorité des collectivités ne disposent pas des moyens nécessaires pour financer leurs propres formations.

En résumé, le manque de volonté politique et le manque de financement adéquat sont les principales raisons pour lesquelles il n'y a pas de financement pérenne pour la formation des agents des collectivités territoriales. Malgré les efforts du CFCT pour sensibiliser et plaider en faveur d'un financement adéquat, la situation actuelle reste précaire et compromet le renforcement des capacités des acteurs locaux.

Pourquoi, selon vous, les agents de l'Etat n'ont pas voulu être intégrés dans la fonction publique territoriale ?

Les agents de l'État n'ont pas souhaité être intégrés dans la fonction publique territoriale principalement parce qu'ils préféraient conserver leur statut de fonctionnaires de l'État jusqu'à leur retraite. C'était un consensus trouvé entre les collectivités territoriales et l'État pour permettre à ces fonctionnaires de continuer à bénéficier de leur statut et de leurs avantages acquis.

En ce qui concerne les nouveaux recrutements de personnels de santé et d'éducation de base, ceux-ci sont intégrés directement dans la fonction publique territoriale. Cela a été décidé afin de renforcer les effectifs des collectivités territoriales dans ces domaines et de permettre une meilleure gestion des compétences au niveau local. Les nouveaux recrutés sont donc directement affectés à la fonction publique des collectivités territoriales.

Quant au financement des salaires des personnels de santé et d'éducation de base, les budgets sont financés par l'État à travers des dotations spécifiques. Les collectivités territoriales ne financent pas ces salaires sur leurs propres ressources, mais reçoivent des dotations de l'État pour couvrir ces dépenses. Les budgets des collectivités territoriales sont gérés par les directions régionales et les salaires sont versés par le Trésor public.

En résumé, les agents de l'État ont choisi de rester dans la fonction publique de l'État, tandis que les nouveaux recrutements dans les domaines de la santé et de l'éducation de base sont intégrés directement dans la fonction publique territoriale. Les salaires de ces personnels sont financés par l'État à travers des dotations spécifiques.

Cela ne signifie-t-il pas que les collectivités n'ont pas la possibilité de choisir leur personnel de santé ? Par exemple, si l'Etat a affecté deux personnels de santé et payés sur le budget PPTTE à une collectivité, celle-ci a-t-elle la possibilité d'en demander un troisième si elle le juge nécessaire ?

Effectivement, la décision de mettre à disposition des fonctionnaires de santé dans les collectivités territoriales n'est pas prise en fonction des besoins spécifiques de ces collectivités, mais plutôt selon le point de vue des services de santé de l'État. Les services de santé, notamment au niveau du ministère de la Santé à Bamako, déterminent les besoins en personnel de santé des collectivités territoriales en se basant sur les informations fournies par l'Association de santé communautaire (ASACO) qui gère les structures sanitaires au niveau des communes.

Les discussions se font entre le ministère de la Santé et cette association pour évaluer les besoins prioritaires des collectivités en termes de personnel de santé. Cependant, il est important de prendre en compte les réalités locales, y compris la situation sécuritaire, qui peut influencer la possibilité d'affecter des agents de santé dans certaines régions. Par exemple, dans les régions du Nord comme Gao, Ménaka, Kidal et Tombouctou où les

conditions de sécurité sont très difficiles, il peut être extrêmement compliqué d'envoyer du personnel de santé, même s'il y a des besoins. En revanche, dans des régions comme Sikasso, Ségou, Kayes et Koulikoro, où la situation sécuritaire est relativement meilleure, les besoins en personnel de santé peuvent être satisfaits plus facilement.

Il convient de noter que les collectivités territoriales peuvent faire une demande auprès des services de santé pour obtenir un personnel supplémentaire si elles estiment que c'est nécessaire. Dans ce cas, la collectivité peut recruter ce personnel en tant que contractuel, avec un contrat de durée déterminée ou indéterminée, en accord avec les services de santé.

Est-ce que les élus ont la possibilité d'influer sur les décisions de mise à disposition des agents ?

En réalité, les élus n'ont pas de mot à dire, ils ne peuvent pas s'imposer. Parce que c'est une mise à disposition. Donc, les élus ne peuvent pas s'imposer au ministère de la Santé, pour dire qu'il faut obligatoirement envoyer un tel nombre. En revanche, les élus ont la possibilité d'exprimer leurs besoins en matière de personnel de santé. Ils peuvent adresser leur demande directement au ministère de la Santé ou passer par l'intermédiaire de l'association ou de l'organisation syndicale qui gère les structures de santé communautaire, telles que les ASACO (Associations de santé communautaire). Cependant, la décision finale d'envoyer du personnel de santé dépendra de l'évaluation et de l'appréciation des besoins par les autorités compétentes, comme les responsables du ministère de la Santé.

Il est important de souligner que les élus ne peuvent pas imposer leurs demandes ou décider eux-mêmes de l'affectation du personnel de santé. Ils peuvent exprimer leurs besoins et les transmettre aux instances concernées, mais la décision finale revient aux autorités compétentes en matière de santé.

Qui gère la carrière des agents des collectivités territoriales ?

La carrière des agents des collectivités territoriales est gérée par la Direction nationale de la fonction publique des collectivités territoriales. Cette structure est chargée de superviser les avancements, les mutations, les sanctions et les questions liées à la retraite, aux avancements et autres aspects administratifs et juridiques de la carrière des fonctionnaires des collectivités territoriales.

Pourquoi a-t-on choisi de centralisé la carrière des fonctionnaires territoriaux ?

La centralisation de la carrière des fonctionnaires territoriaux au Mali est due au souhait d'assurer une gestion uniforme et équitable dans toutes les collectivités territoriales. Étant donné que le pays est unitaire et que la décentralisation a été intégrale, il a été décidé de créer une direction spécifique chargée de superviser la gestion des fonctionnaires des collectivités territoriales. Cela vise à éviter les disparités entre les collectivités et à garantir une gestion cohérente et harmonisée. Cependant, il convient de noter que certains agents subalternes, relevant du Code du travail, sont payés et gérés directement par les collectivités territoriales.

Dans ce cas, quelle est la différence entre un fonctionnaire de la fonction publique territoriale et un fonctionnaire de la fonction publique d'État ?

La principale différence entre un fonctionnaire de la fonction publique territoriale et un fonctionnaire de la fonction publique d'État au Mali réside dans leur statut et les possibilités de mobilité qui leur sont offertes. Les fonctionnaires de l'État ont un statut général des fonctionnaires qui s'applique à eux, tandis que les fonctionnaires des collectivités territoriales ont un statut spécifique calqué sur le statut général des fonctionnaires.

En ce qui concerne la mobilité, les fonctionnaires de l'État ont la possibilité de demander des mutations et de changer de région de service. En revanche, pour les fonctionnaires des collectivités territoriales, la mobilité est plus complexe et difficile. Les mutations d'une collectivité territoriale à une autre nécessitent une prévision budgétaire de la part de la collectivité d'accueil, ce qui rend les mouvements de personnel plus compliqués.

Une autre différence notable concerne le financement des salaires. Les fonctionnaires de l'État sont payés par le Trésor public sur le budget national, tandis que les fonctionnaires des collectivités territoriales sont financés uniquement par leur collectivité respective. Cela peut entraîner des retards de salaires pour les fonctionnaires des collectivités territoriales si les ressources de la collectivité sont insuffisantes.

Il convient de noter que les fonctionnaires de la fonction publique territoriale ne bénéficient pas d'une passerelle pour servir dans la fonction publique d'État, contrairement aux fonctionnaires de l'État qui peuvent être détachés dans les collectivités territoriales. De plus, les enseignants et les personnels de santé recrutés par les collectivités territoriales sont payés

sur le budget national, ce qui leur confère une plus grande mobilité que les fonctionnaires du cadre de l'administration générale des collectivités territoriales.

Dans ce cas, peut-on encore dire que la fonction publique territoriale est uniforme si certains agents sont payés sur les fonds PPTTE et d'autres sur les fonds des collectivités ?

En effet, la différence de mode de financement des salaires entre les agents payés sur les fonds PPTTE et ceux payés par les collectivités territoriales pose un problème d'uniformité au sein de la fonction publique territoriale. Les syndicats ont soulevé cette question et demandent que tous les fonctionnaires des collectivités territoriales soient payés de manière uniforme, soit par le budget national, soit par le biais d'une subvention accordée par l'État aux collectivités territoriales pour couvrir les salaires. Cependant, jusqu'à présent, aucune solution définitive n'a été trouvée à ce problème. Des négociations ont eu lieu, mais la question reste en suspens.

Est-ce qu'on se retrouve dans cette situation là parce que le Mali est un pays pauvre qui n'a pas suffisamment de ressources ?

C'est un pays pauvre, les collectivités sont pauvres. Elles n'arrivent pas à payer les salaires et ça crée vraiment une disparité entre les fonctionnaires des collectivités territoriales.

Et si les collectivités sont si pauvres, ne pourrait-on penser qu'il y en a peut-être trop ? Est ce qu'il n'y a pas un niveau en trop, comme par exemple le niveau cercle ? Est ce qu'il ne faudrait pas fusionner certaines collectivités pour rassembler les ressources humaines et financières ?

Effectivement, le principe de libre administration des collectivités territoriales prévoit leur création en fonction des besoins et de leur organisation hiérarchique. Selon la loi, les collectivités ont la liberté de créer des communes, des cercles, des régions, etc. Il serait donc difficile de fusionner ou regrouper certaines collectivités territoriales, car cela irait à l'encontre du principe de libre administration. Cependant, il est important de noter que la question de la pertinence et de l'efficacité des niveaux de collectivités peut être débattue dans le cadre d'une réflexion sur l'organisation territoriale et la décentralisation. Cela pourrait impliquer une évaluation de l'efficacité des collectivités existantes, des ressources humaines et financières nécessaires, ainsi que des besoins et attentes des populations. Une telle réflexion pourrait

permettre d'adapter et d'optimiser l'organisation territoriale en fonction des réalités locales et des contraintes budgétaires.

Certaines collectivités d'un même niveau, mais est-ce que le législateur national ne pourrait pas envisager de supprimer le niveau cercle, par exemple ?

Le sujet de la suppression du niveau cercle dans le cadre de la réforme de la décentralisation a été abordé lors d'un atelier en 2016 pour réexaminer le Code des collectivités territoriales et la loi sur la libre administration. Au cours de cet atelier, la proposition de supprimer le niveau cercle a été avancée. Cependant, cette question a pris une dimension politique, car les présidents des conseils de cercle du Mali se sont réunis et ont formé un front commun pour s'opposer à cette suppression. Les présidents des conseils de cercle ont fait valoir leurs intérêts en tant que gestionnaires des dotations de l'État allouées aux cercles. Ils ont défendu cette position jusqu'à obtenir un consensus pour maintenir le niveau cercle tel qu'il est actuellement. Depuis lors, cette proposition n'a pas été poursuivie ou approfondie.

Effectivement, les services déconcentrés sont indispensables car ils représentent l'État au niveau des collectivités territoriales. Il y a à la fois les services des collectivités territoriales et les services de l'État. La loi a donné aux collectivités la possibilité de créer leurs propres services. Cependant, il n'est pas possible de supprimer les services déconcentrés car ils assurent la représentation de l'État dans les collectivités. Les gouverneurs, les préfets, les directeurs régionaux et les sous-préfets font partie de ces services déconcentrés. La loi a prévu que ces services déconcentrés apportent leur soutien aux collectivités territoriales dans leurs actions de développement économique, social et culturel.

Cependant, dans la réalité, il est difficile pour les collectivités de créer leurs propres services. Elles manquent de moyens financiers et de ressources nécessaires pour mettre en place et faire fonctionner ces services. Les collectivités dépendent encore largement de l'appui de l'État, qui est souvent limité en termes de moyens et d'importance. Cette situation crée une impasse, où les collectivités souhaitent créer leurs propres services mais font face à des contraintes budgétaires et opérationnelles.

Il est important de trouver des solutions pour sortir de cette impasse, en renforçant les capacités financières et opérationnelles des collectivités territoriales afin qu'elles puissent assumer pleinement leurs responsabilités et créer des services adaptés aux besoins locaux.

Cela pourrait nécessiter un engagement plus soutenu de l'État et des partenaires techniques et financiers pour appuyer les collectivités dans cette démarche.

Les syndicats des collectivités territoriales jouent un rôle important dans le processus de décentralisation du personnel et des compétences. Globalement, ils soutiennent le principe de décentralisation et le transfert des compétences et des ressources vers les collectivités territoriales. Leur objectif principal est d'améliorer les conditions de vie des fonctionnaires des collectivités, en particulier en ce qui concerne les salaires et les avantages sociaux.

Les syndicats des collectivités territoriales ne rejettent pas la fonction publique territoriale, car ils reconnaissent que les collectivités ont la possibilité d'accorder des avantages et des émoluments spécifiques à leurs fonctionnaires, conformément à la loi. Ils voient cela comme un moyen de soulager les fonctionnaires des collectivités et de les motiver dans leur travail.

Cependant, leur préoccupation principale reste l'amélioration des conditions de vie des fonctionnaires des collectivités, en mettant l'accent sur les salaires et la prise en charge adéquate des rémunérations. Ils font pression sur l'État pour qu'il transfère les compétences et les ressources nécessaires afin que le processus de décentralisation puisse s'établir de manière institutionnelle et politique solide, et qu'il puisse contribuer efficacement au développement local.

Dans l'ensemble, les syndicats des collectivités territoriales se positionnent en faveur de la décentralisation et de l'appui à l'État dans ce processus, tout en défendant les intérêts des fonctionnaires des collectivités. Leur rôle est de représenter les travailleurs et de faire valoir leurs droits et leurs revendications pour améliorer leurs conditions de vie et de travail au sein de la fonction publique territoriale.

Quelles sont les réflexions actuelles pour améliorer les conditions des collectivités territoriales, pour leur permettre de mieux assumer leurs responsabilités ?

Actuellement, plusieurs réflexions sont en cours pour améliorer les conditions des collectivités territoriales et leur permettre d'assumer efficacement leurs responsabilités. Voici quelques-unes de ces réflexions :

1. Contrats de plan Etat-région : Ces contrats sont des accords entre les régions et l'État pour obtenir un financement destiné au développement des cercles et des communes. Les régions

bénéficient ainsi de financements importants de la part de l'État, ce qui leur permet d'investir dans des projets de développement au niveau local.

2. Création de richesses par les collectivités territoriales : Le Code des collectivités territoriales permet aux collectivités de fixer des taxes par délibération. L'État encourage donc les collectivités à exploiter les ressources disponibles sur leur territoire et à créer des taxes de développement. Cela permettrait d'alimenter les finances locales et de financer des actions de développement.

3. Recouvrement des taxes : Les collectivités sont habilitées à recouvrer différentes taxes, telles que la taxe du développement régional et local (TDRL), la taxe sur les bétails, la taxe sur les vélos, la taxe sur les embarcations, les taxes de sortie d'entrée, etc. Cependant, de nombreuses collectivités rencontrent des difficultés pour recouvrer ces taxes. Il est donc nécessaire de mettre en place des mécanismes efficaces de recouvrement fiscal pour renforcer les ressources financières des collectivités.

4. Coopération inter-collectivités et partenariats techniques et financiers : Les collectivités peuvent également renforcer leur développement en collaborant entre elles, en partageant des ressources et des bonnes pratiques. De plus, les partenaires techniques et financiers peuvent apporter leur soutien aux collectivités territoriales en termes de financement, de renforcement des capacités et d'assistance technique.

Il est important de souligner que la mise en œuvre de ces réflexions et actions nécessite un engagement fort de la part des collectivités territoriales, ainsi qu'une coordination efficace entre les différents acteurs impliqués. De plus, il est essentiel de veiller à ce que les transferts de ressources de l'État vers les régions respectent les engagements fixés, notamment en atteignant le seuil de 30% prévu pour les ressources allouées aux collectivités territoriales.

Réalisé à Bamako, le 16 août 2021

Pouvez-vous nous présenter le mécanisme de financement des collectivités territoriales maliennes que gère l'ANICT ?

Le dispositif national d'appui aux collectivités territoriales mis en place par l'État malien vise à soutenir le fonctionnement et le développement des collectivités territoriales. Il comprend deux volets complémentaires : le volet technique géré par la Direction Générale des Collectivités Territoriales (DGCT) et le volet financier géré par l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT).

Le volet technique, géré par la DGCT, consiste à fournir un appui technique aux collectivités territoriales dans la mise en œuvre de leurs missions et compétences. Cet appui peut prendre différentes formes, telles que des conseils, des formations, des études ou des expertises techniques. L'objectif est de renforcer les capacités des collectivités territoriales et de les accompagner dans la gestion de leurs affaires publiques.

Le volet financier, géré par l'ANICT, vise à fournir des financements aux collectivités territoriales pour la réalisation de leurs programmes d'investissement. Les fonds transitent par l'ANICT, qui assure leur gestion et leur répartition aux différents niveaux de collectivités territoriales. Ces financements sont destinés à soutenir la réalisation de projets et d'infrastructures dans les domaines de compétence transférés par l'État.

L'objectif de ce dispositif est de mettre en pratique le principe de subsidiarité en permettant aux collectivités territoriales de rendre des services au plus près des populations et d'exercer leurs compétences de manière autonome. Les fonds gérés par l'ANICT, qu'ils proviennent de l'État ou des partenaires financiers, contribuent à financer les projets et les actions des collectivités territoriales dans le cadre de leurs programmes de développement.

En résumé, le dispositif national d'appui aux collectivités territoriales du Mali combine un soutien technique de la DGCT et un financement de l'ANICT pour renforcer les capacités et

accompagner le développement des collectivités territoriales. Cela permet de mettre en œuvre le principe de subsidiarité en favorisant la décentralisation des compétences et en assurant un appui financier et technique aux collectivités territoriales.

Au jour d'aujourd'hui, les transferts financiers de l'Etat vers les collectivités territoriales passent donc uniquement par l'ANICT, il n'y a pas de transferts parallèles via d'autres canaux ?

Effectivement, les ressources financières destinées à la gestion des collectivités territoriales peuvent être de deux types : les ressources conditionnées et les ressources non conditionnées. Les ressources non conditionnées, telles que celles gérées par l'ANICT et le FNACT, sont principalement allouées aux investissements, au fonctionnement, à l'appui technique et aux besoins de garantie des collectivités.

Cependant, il est important de noter que les ressources conditionnées, notamment celles liées au transfert de compétences et de ressources, comme les salaires des enseignants, ne passent pas nécessairement par l'ANICT et le FNACT. Elles peuvent suivre des canaux spécifiques en fonction de leur objet et de leur affectation.

L'ANICT et le FNACT jouent un rôle essentiel dans la gestion des ressources financières des collectivités territoriales, en particulier en ce qui concerne les investissements, le fonctionnement, l'appui technique et les garanties. Cependant, d'autres canaux de financement peuvent exister pour les ressources conditionnées, en fonction des besoins spécifiques des collectivités.

Ces guichets sont-ils fonctionnels ? C'est-à-dire, est-ce que l'Etat abonde suffisamment ces guichets au regard des besoins des collectivités territoriales en la matière ?

Malheureusement, les guichets de financement tels que l'ANICT et le FNACT ne sont pas correctement abondés par l'État, ce qui limite la capacité de péréquation des ressources. La péréquation des ressources vise à réduire les écarts financiers entre les collectivités territoriales et à assurer une certaine équité dans la répartition des fonds.

Cependant, en raison du manque d'abondement adéquat des guichets de financement, on observe des écarts importants entre les collectivités territoriales, avec des fonds sectoriels qui

viennent gonfler le budget du FNACT sans compensation de la part de l'État. Cela compromet l'idée de péréquation et creuse davantage les inégalités entre les collectivités.

Bien que l'État se soit engagé à transférer 30% de ses ressources aux collectivités territoriales d'ici fin 2018, cet objectif n'a pas encore été atteint en 2021. Cela montre une certaine lacune dans l'abondement des guichets de financement et souligne le besoin d'un engagement plus fort de l'État pour soutenir financièrement les collectivités territoriales de manière équitable et cohérente.

Quelle est votre appréciation de la capacité des collectivités à gérer cet argent qui leur est transféré pour assumer leurs compétences ?

La capacité des collectivités à gérer les fonds qui leur sont transférés pour assumer leurs compétences est en constante évolution. Actuellement, les taux de mobilisation des ressources tournent autour de 95%, ce qui démontre une bonne capacité à mobiliser les fonds nécessaires pour réaliser les investissements prévus.

Cependant, il est important de noter qu'il existe encore des faiblesses dans la maîtrise d'ouvrage des collectivités, notamment en ce qui concerne la planification budgétaire et les plans de développement. La disparition des Centres de Conseils Communaux a eu un impact sur la capacité des collectivités à réaliser leur planification de manière efficace. Les collectivités pourraient bénéficier d'un appui à la maîtrise d'ouvrage, mais cela nécessite une meilleure abondance de la Dotation d'Appui Technique, qui est actuellement insuffisamment financée.

Malgré ces faiblesses, il est important de souligner qu'il existe des résultats probants dans la gestion des fonds. Les collectivités parviennent à mobiliser les ressources nécessaires et à réaliser les investissements prévus, ce qui témoigne d'une certaine capacité de gestion. Cependant, il est également crucial de continuer à renforcer la capacité des collectivités en matière de maîtrise d'ouvrage et de gestion financière pour assurer une utilisation optimale des fonds et garantir des résultats durables.

Vous évoquez les difficultés des collectivités à assumer la maîtrise d'ouvrage de leurs investissements, est-ce que les bailleurs abondent le FNACT avec l'attente que l'ANICT garantisse la bonne utilisation de leurs investissements ? En un mot, que l'ANICT se substitue à la collectivité en matière de maîtrise d'ouvrage ?

Plus ou moins... l'ANICT joue un rôle de vigilance et de suivi de l'utilisation des fonds, mais elle ne se substitue pas entièrement à la collectivité en matière de maîtrise d'ouvrage. L'ANICT reste un acteur de l'arrière-plan et n'a pas la responsabilité directe de l'exécution des projets.

Son rôle principal est de gérer le FNACT et de veiller à la bonne utilisation des ressources financières allouées aux collectivités. Cela implique de s'assurer de la conformité des dépenses engagées par les collectivités avec les règles et les procédures en vigueur, ainsi que de garantir le remboursement des ressources en cas de malversation.

La collectivité demeure le maître d'ouvrage des projets et est responsable de leur exécution correcte. L'ANICT intervient davantage en tant qu'organisme de contrôle et de supervision pour s'assurer de la transparence et de la bonne gestion des fonds.

Cependant, il est important de noter que l'ANICT peut apporter un appui technique et conseiller les collectivités dans la mise en œuvre de leurs projets, notamment en matière de procédures administratives et financières. Son rôle est donc complémentaire à celui des collectivités et vise à renforcer leur capacité à assumer la maîtrise d'ouvrage de leurs investissements.

L'ANICT n'a donc pas la possibilité de donner son avis, par exemple, sur une étude de faisabilité ou sur la pertinence d'un investissement ?

L'ANICT a la responsabilité d'évaluer la qualité et la pertinence des études de faisabilité soumises par les collectivités territoriales pour l'approbation du financement. Son rôle est de s'assurer que l'étude de faisabilité est complète, rigoureuse et conforme aux normes requises.

Cependant, en ce qui concerne la pertinence du choix de l'investissement lui-même, cette responsabilité incombe principalement à la collectivité territoriale. Si les projets ont été planifiés par la collectivité, qu'ils ont fait l'objet d'une délibération et d'une étude de faisabilité correcte, l'ANICT n'a pas le pouvoir de remettre en question le choix de l'investissement.

L'ANICT se concentre principalement sur l'aspect technique de l'étude de faisabilité et s'assure de la cohérence des données, des analyses et des estimations fournies. Son rôle est d'apporter un avis technique lors des réunions en CLOCSAD/CROCSAD (Comités Locaux/Régionaux de Concertation et de Suivi des Activités de Décentralisation) pour appuyer la décision d'approbation ou de rejet du financement.

Il est donc important de souligner que la responsabilité de choisir les investissements pertinents et adaptés aux besoins de la collectivité reste du ressort de cette dernière, tandis que l'ANICT intervient pour garantir la qualité technique des études de faisabilité.

Selon vous, que faudrait-il faire pour améliorer la situation financière et matérielle des collectivités territoriales afin de leur permettre de mieux exercer leurs responsabilités ?

Pour améliorer la situation financière et matérielle des collectivités territoriales et leur permettre d'exercer pleinement leurs responsabilités, plusieurs mesures peuvent être envisagées.

Tout d'abord, il est essentiel que l'État respecte ses engagements en abondant les différents guichets du FNACT conformément aux accords conclus. Cela garantira un financement adéquat des investissements, du fonctionnement et de l'appui technique des collectivités territoriales.

Ensuite, il est important que les collectivités développent leurs propres ressources endogènes. Cela peut être réalisé en renforçant la mobilisation des recettes fiscales, en améliorant la gestion de l'assiette fiscale et en mettant en place des stratégies efficaces de recouvrement des impôts et des taxes. L'État, notamment à travers l'ANICT, peut apporter un soutien accru en fournissant un accompagnement technique et des conseils pour aider les collectivités à développer leurs ressources propres de manière réaliste et opérationnelle.

En outre, il est nécessaire d'explorer d'autres sources de financement pour les collectivités territoriales, telles que les partenariats public-privé, les financements innovants ou les coopérations décentralisées. Ces mécanismes peuvent permettre de mobiliser des ressources supplémentaires pour soutenir les investissements et le développement local.

Enfin, il convient d'examiner de manière critique les dispositifs existants, tels que la Taxe de Développement Régionale et Locale (TDRL), afin de les évaluer et d'identifier les éventuelles améliorations à apporter. Il est important de s'assurer que ces mécanismes de financement sont suffisants pour répondre aux besoins des collectivités et qu'ils sont équitables dans leur répartition.

En résumé, une amélioration de la situation financière et matérielle des collectivités territoriales passe par un respect des engagements de l'État, le développement des ressources

endogènes, un accompagnement technique renforcé, l'exploration de nouvelles sources de financement et une évaluation continue des dispositifs existants pour les adapter aux besoins réels des collectivités.

Réalisé à Bamako, le 20 août 2021

Pouvez-vous, s'il vous plait, expliquer le fonctionnement du processus de transfert de compétences ?

Le processus de transfert de compétences dans le cadre de la décentralisation repose sur deux logiques principales. La première logique vise à renforcer la démocratie locale en rapprochant les populations des décisions qui les concernent. La deuxième logique vise à promouvoir le développement local et régional. Ces deux éléments ont servi de guides pour le gouvernement dans sa démarche de décentralisation.

Pour mettre en œuvre cette approche, le processus de transfert de compétences a débuté par une phase de délégation. Cela a commencé dans les années 1999, lorsque les collectivités territoriales ont été créées. Initialement, il y avait 19 communes, puis ce nombre a augmenté pour atteindre 701 communes, puis 703 communes en 2001. Pendant cette période, il y a eu une transition de responsabilités entre les sous-préfets (appelés chefs d'arrondissement à l'époque) et les maires nouvellement élus.

Cette transition comprenait des aspects tels que la gestion de l'état civil, qui était auparavant de la responsabilité des sous-préfets, mais qui a été transférée aux maires. Certains aspects de la police administrative ont également été délégués aux maires.

Il convient de noter que ce processus de transfert de compétences s'est déroulé sans textes spécifiques détaillant les modalités précises. Par conséquent, on peut parler de transferts automatiques, car il n'y avait pas de dispositions législatives spécifiques régissant ces transferts. Cependant, il y a eu un réel changement de pouvoir et de responsabilités lors de cette transition.

Cette approche progressive de transfert de compétences a permis aux collectivités territoriales de prendre en charge des responsabilités de plus en plus importantes, renforçant ainsi la démocratie locale et favorisant le développement local et régional.

Lors de la création des 701 communes en 1999, il y a eu une passation de pouvoir entre les sous-préfets (appelés chefs d'arrondissement à l'époque) et les maires. Cette passation des pouvoirs a notamment concerné la gestion des questions relatives à l'état civil, qui était précédemment sous la responsabilité des sous-préfets.

Ainsi, les maires ont pris en charge les fonctions liées à l'état civil, comme l'enregistrement des naissances, des mariages et des décès, ainsi que la délivrance des actes d'état civil. Ils sont devenus les autorités compétentes en la matière au niveau des communes.

En plus de la gestion de l'état civil, les maires ont également assumé certaines responsabilités en matière de police administrative. Cela signifie qu'ils ont désormais un rôle dans le maintien de l'ordre public, la régulation des activités économiques et sociales, et la prise de mesures pour assurer la sécurité et la tranquillité au niveau local.

Ainsi, la passation des pouvoirs entre les sous-préfets et les maires a été un aspect clé du processus de décentralisation, permettant aux maires d'exercer ces responsabilités et de renforcer leur rôle dans la gouvernance locale.

Dans certains cas, les transferts de compétences se sont opérés par le simple passage de pouvoir d'une entité administrative à une autre. Par exemple, lors de la passation des pouvoirs entre les sous-préfets et les maires, les responsabilités liées à l'état civil et à la police administrative ont été transférées aux maires sans qu'il y ait eu de textes spécifiques définissant les modalités de ces transferts.

Cette approche de transfert automatique a été adoptée dans le cadre de la décentralisation au Mali, en l'absence de textes précis régissant chaque transfert de compétences. Cependant, il convient de noter que cette absence de textes spécifiques peut parfois poser des défis et nécessiter une clarification ultérieure des modalités et des responsabilités.

En résumé, bien que certains transferts de compétences aient été considérés comme automatiques, caractérisés par le simple passage de pouvoir, il est important de souligner que des textes spécifiques peuvent ultérieurement préciser et réguler ces transferts dans le cadre de la décentralisation.

La deuxième étape du processus consiste à déterminer de manière plus précise les compétences des collectivités territoriales. Cela est en accord avec l'article 70 de la

Constitution malienne du 25 février, qui établit que les compétences des collectivités territoriales relèvent de la libre administration par voie législative, ainsi que des ressources nécessaires à leur exercice.

En complément de l'article 70, les articles 97 et 98 de la Constitution traitent également des principes de décentralisation et de libre administration des collectivités territoriales. Dans cette optique, la loi 93-008 a été adoptée en 1993 pour déterminer les conditions de la libre administration des collectivités territoriales. Cette loi a depuis été abrogée, mais elle a ouvert la voie à d'autres mesures législatives, notamment le Code des collectivités territoriales.

Le Code des collectivités territoriales est le principal texte de référence en matière de décentralisation au Mali. Il confère des prérogatives aux collectivités territoriales et leur donne la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage du développement local et régional. Cependant, pour une meilleure précision des domaines de compétences, la loi 2017-051 du 02 octobre 2017 a été adoptée pour préciser davantage les domaines dans lesquels les collectivités doivent intervenir, que ce soit au niveau communal, régional, ou même pour le district de Bamako. De plus, la loi n° 2017-053 a été promulguée pour conférer des prérogatives spécifiques aux collectivités territoriales.

Ainsi, il est clair que la détermination des compétences des collectivités territoriales se fait par voie législative, conformément aux dispositions de la Constitution. Ces transferts de compétences sont régis par des textes juridiques tels que le Code des collectivités territoriales et les lois spécifiques qui précisent les domaines d'intervention des collectivités à différents niveaux de gouvernance.

La troisième dimension du processus de transfert de compétences concerne la nécessité de préciser davantage les prérogatives des collectivités territoriales au-delà des dispositions législatives. Malgré l'existence de lois et de textes législatifs, il a été constaté que ces derniers ne permettent pas toujours aux collectivités d'exercer pleinement les compétences souhaitées. C'est pourquoi il a été nécessaire de recourir à des transferts conditionnés ou modulés pour des matières spécifiques.

Actuellement, il existe 21 décrets qui précisent en détail les compétences des collectivités territoriales. Ces décrets viennent compléter les dispositions législatives et fixent les modalités d'exercice des compétences à différents niveaux de collectivités. Ainsi, les transferts législatifs

permettent de déterminer les domaines de compétences des collectivités territoriales, tandis que les transferts modulés vont plus loin en spécifiant les actions concrètes à entreprendre par chaque niveau de collectivités.

Ces décrets et transferts modulés visent à clarifier les responsabilités et à fournir des orientations pratiques pour les collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences. Ils sont le fruit d'un processus qui vise à garantir une meilleure mise en œuvre de la décentralisation et à permettre aux collectivités de jouer pleinement leur rôle dans le développement local et régional.

Maintenant, en ce qui concerne le transfert des ressources, quel a été le rythme et la logique ?

Effectivement, la logique du transfert des ressources aux collectivités territoriales repose sur les principes de base de la décentralisation. La loi reconnaît que les collectivités territoriales ont la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage et qu'elles doivent bénéficier d'une autonomie financière. Pour concrétiser cette autonomie financière, il est essentiel de leur accorder des ressources.

Dans le cadre de l'autonomie financière, les collectivités territoriales établissent leur propre budget. Cependant, pour qu'elles puissent le faire, il est nécessaire de leur attribuer certaines ressources. Conformément à la constitution qui stipule que les ressources des collectivités territoriales sont fixées par la loi, il existe des impôts et taxes qui ont été conférés aux collectivités par des textes législatifs.

La loi fixant les ressources fiscales des communes, des cercles et des régions a été élaborée pour déterminer ces ressources. Elle constitue une première étape dans le transfert des ressources financières aux collectivités territoriales. Ces ressources fiscales sont destinées à permettre aux collectivités de financer leurs activités et de remplir leurs responsabilités en matière de développement local et régional.

La deuxième est que déjà, au niveau des collectivités territoriales également, elles même peuvent instituer ce qu'on appelle des impôts et taxes. Donc ça c'est un peu à travers des redevances surtout tous les marchés. Donc c'était dans un but pas même, de leur conférer une certaine autonomie sur le plan financier.

Donc, les ressources ont suivi pratiquement la même dynamique. On a conféré à travers la loi un certain nombre de taxes ont été concédées aux collectivités, par exemple la taxe de développement régional et local. Il y a aussi des impôts, ce qu'on appelle ISS. Il y a un certain nombre d'impôts et taxes beaucoup. Maintenant, après ça, c'est vraiment concernant les ressources fiscales ; qui constituent une catégorie aussi importante.

En effet, le processus de transfert des ressources aux collectivités territoriales comprend également des transferts par voie budgétaire. Conformément au décret fixant les transferts de compétences, des lignes budgétaires ont été identifiées dans différents secteurs tels que la santé et l'éducation. Ces lignes budgétaires concernent notamment les dépenses liées au personnel, à la construction d'infrastructures scolaires, à la gestion des cantines scolaires, à la lutte contre les épidémies, et bien d'autres. Ces transferts par voie budgétaire visent à fournir aux collectivités territoriales les ressources nécessaires pour assumer leurs nouvelles compétences.

Par ailleurs, le Fonds national d'appui aux collectivités territoriales (ANICT) a été créé pour soutenir financièrement les collectivités dans leurs actions de développement. Il fait partie des ressources disponibles pour les collectivités territoriales et contribue à leur autonomie financière.

Cependant, malgré les engagements forts de l'État envers le transfert des ressources, le rythme de transfert reste relativement lent. Selon les derniers chiffres, le pourcentage de ressources transférées aux collectivités territoriales est estimé autour de 23% à 26%, alors qu'il était prévu d'atteindre les 30% en 2018. Cela montre qu'il y a encore des progrès à faire pour parvenir à la pleine réalisation de l'autonomie financière des collectivités territoriales au Mali.

Pour aller de l'avant, il est essentiel de poursuivre les efforts et de travailler notamment sur les transferts des services déconcentrés aux collectivités territoriales. Cela contribuera à renforcer leur capacité à assumer pleinement leurs responsabilités en matière de développement local et régional.

Vous évoquez un retard, comment vous expliquez ce retard ?

Les retards dans le transfert des ressources aux collectivités territoriales peuvent s'expliquer par plusieurs facteurs. Tout d'abord, il y a la lenteur du processus lui-même. La mise en place

des mécanismes de transfert et la définition des modalités ont pris beaucoup de temps. Par exemple, la mise en place du Fonds du développement durable et l'élaboration des projets par les collectivités territoriales ont nécessité des démarches administratives longues et complexes.

Un autre facteur est le transfert des services déconcentrés aux collectivités territoriales. Ce processus a également été retardé en raison de la nécessité de prendre des décrets et des mesures législatives spécifiques pour définir les modalités de transfert. Par exemple, un décret du Premier Ministre est nécessaire pour officialiser le transfert effectif des services, mais il n'a pas encore été pris.

En outre, il peut y avoir des préalables et des conditions à remplir avant d'effectuer les transferts. Il faut parfois définir clairement les responsabilités, les compétences et les ressources nécessaires pour que les collectivités territoriales puissent assumer pleinement leurs nouvelles fonctions.

Ces différents facteurs ont contribué au retard dans le transfert des ressources aux collectivités territoriales et à la réalisation des objectifs fixés. Il est important de continuer à travailler sur ces aspects afin de faciliter et d'accélérer le processus de transfert des ressources aux collectivités territoriales, en veillant à ce que les préalables soient clarifiés et que les conditions nécessaires soient remplies.

Donc, a priori, les blocages seraient au niveau politique, ai-je bien compris ?

Oui, vous avez bien compris. Les blocages peuvent être liés à des facteurs politiques, notamment à la prise de décisions et à la volonté politique de procéder aux transferts de ressources. Une fois que l'ordre politique est donné et qu'il y a une réelle volonté de mettre en œuvre les transferts, le processus peut avancer plus rapidement. Cela dépendra également de la coordination entre les différents acteurs impliqués et de la capacité des institutions à mettre en place les mécanismes nécessaires pour effectuer les transferts de manière efficace et efficiente.

En ce qui concerne les ressources qui ont déjà été transférées, comment concrètement cela a été exécuté et à ce que cela fonctionne comme espéré ?

Effectivement, le transfert des ressources, notamment des infrastructures, aux collectivités territoriales s'est concrétisé par des décisions prises par les gouverneurs de région. Ces décisions officialisent le transfert des infrastructures vers le patrimoine des collectivités territoriales. À partir de ce moment-là, les collectivités territoriales sont responsables de la réhabilitation, de la rénovation, de l'entretien, etc., de ces infrastructures.

Pour réaliser ces transferts, les départements ministériels ont joué un rôle clé. Ils ont identifié et recensé les infrastructures relevant de leur domaine de compétence, puis soumis des projets aux gouverneurs de région. Une fois les projets approuvés par les gouverneurs, les décisions de transfert ont été notifiées aux collectivités territoriales concernées. Chaque collectivité a ainsi reçu une décision spécifique qui lui confère le transfert des infrastructures correspondantes.

Cependant, il convient de noter que le fonctionnement concret de ces transferts peut varier en fonction des situations et des spécificités locales. Il est important de veiller à ce que les collectivités territoriales disposent des ressources et des capacités nécessaires pour assumer efficacement leurs nouvelles responsabilités en matière de gestion et d'entretien des infrastructures transférées.

Sur le plan des ressources humaines, le processus de transfert a également suivi une démarche similaire. Il a d'abord été nécessaire d'identifier les agents concernés, en tenant compte de leur statut d'emploi. Certains agents ont été recrutés par la fonction publique de l'État, d'autres ont été intégrés grâce aux fonds du processus PPTTE (Pays Pauvres Très Endettés), et certains sont devenus fonctionnaires des collectivités territoriales à la suite d'un concours.

Ce processus d'identification a pris du temps, car il était important de clarifier le statut de chaque agent et de déterminer à quelle collectivité territoriale il était rattaché. Une fois cette étape réalisée, les informations relatives aux salaires des agents, notamment ceux travaillant dans les domaines de la santé et de l'éducation, ont été recueillies par les directions régionales des budgets en collaboration avec le ministère de la Santé, par exemple.

Ces données sur les salaires des agents ont ensuite été prises en compte dans l'élaboration de la loi de finances du Mali. Ainsi, pour chaque commune, des codes économiques spécifiques ont été attribués, et les salaires liés à la santé et à l'éducation ont été précisément indiqués dans la loi de finances. Une fois inscrits dans la loi de finances, ces salaires sont mobilisés au

nom des collectivités territoriales, ce qui signifie qu'ils sont désormais gérés et financés par ces dernières, sauf dans des cas exceptionnels.

Une fois que les salaires des enseignants et du personnel de la santé ont été inscrits dans le budget de l'État au nom de chaque commune, ils sont gérés au niveau du budget régional. Les arrêtés d'ouverture des crédits sont semestriels, ce qui signifie que les salaires sont prévus et alloués pour une période de six mois.

Le budget régional prépare ensuite une décision de transfert à la trésorerie, qui consiste à déposer les fonds correspondants aux salaires sur le compte de la trésorerie régionale. La trésorerie notifie ensuite le percepteur, qui est informé de la disponibilité des fonds pour les collectivités territoriales. Sur la base de ces informations, des mandats de paiement sont émis.

Ensuite, le processus financier suit son cours. Les avis de crédits sont émis pour confirmer la disponibilité des fonds. Les collectivités territoriales, avec l'appui des académies et des directions régionales de la santé, établissent les états de salaires. Ces états de salaires sont envoyés aux collectivités territoriales qui effectuent les mandatements pour le paiement. Les mandats sont ensuite envoyés aux percepteurs qui procèdent aux paiements des salaires.

En résumé, une fois que les salaires sont inscrits dans le budget de l'État, un circuit financier est suivi, impliquant le budget régional, la trésorerie, les percepteurs et les collectivités territoriales, afin d'assurer le paiement des salaires du personnel concerné.

Nous sommes dans un processus de compétences partagées où les maires ont la responsabilité de procéder au mandatement des dépenses, mais ils sont appuyés par les services techniques déconcentrés dans la gestion de ces différentes questions. Cela s'applique également à d'autres dimensions, similaires au processus des salaires.

Dans la loi de finances, on retrouve différentes rubriques liées par exemple à l'entretien des bâtiments, aux cantines scolaires, à la prise en charge des examens, etc., comme spécifié dans le décret. Dans le domaine de la santé, on retrouve également des rubriques similaires, avec en premier lieu les salaires, suivis par la lutte contre les maladies telles que les épidémies, la malnutrition et la lutte contre la vente illicite de médicaments. Ce sont ces rubriques qui sont prises en charge en ce qui concerne les ressources humaines et financières.

Voilà en résumé le processus où les maires ont la responsabilité de mandater les dépenses, tout en étant soutenus par les services techniques déconcentrés, et où les différentes rubriques budgétaires couvrent les besoins spécifiques dans les domaines de l'éducation et de la santé.

Est-ce que vous estimez que les ressources des collectivités territoriales sont suffisantes pour assumer ces nouvelles compétences ?

Il est vrai que dans la pratique, il peut y avoir des problèmes liés à l'insuffisance des ressources des collectivités territoriales pour assumer leurs nouvelles compétences. Parfois, les montants transférés ne sont pas suffisants pour faire face aux besoins réels des collectivités. Par exemple, lorsqu'il s'agit de l'entretien des bâtiments scolaires, le montant alloué peut ne pas être adéquat pour couvrir les coûts de rénovation et d'entretien de toutes les salles de classe d'une commune.

Un deuxième problème concerne le délai de transfert des ressources. Bien que les salaires soient généralement transférés sans problème, d'autres rubriques budgétaires peuvent mettre du temps à arriver aux collectivités territoriales. Cette question est une préoccupation actuelle, car il est important que les ressources parviennent en temps voulu pour permettre aux collectivités d'exécuter leurs activités.

Ces problèmes soulignent l'importance d'une allocation adéquate et en temps opportun des ressources aux collectivités territoriales afin de leur permettre d'assumer efficacement leurs nouvelles compétences.

Annexe 8 – Retranscription de l'entretien avec M. Mohamedoun AG AWAZOUN, Directeur de la Direction Régional de Tombouctou et Taoudéni de l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales

Réalisé à Bamako, le 18 août 2021

Pouvez-vous nous présenter le mécanisme d'accompagnement des collectivités territoriales maliennes que gère l'ANICT et, en particulier, la place des directions régionales ?

Au sein de l'ANICT, les directions régionales jouent un rôle clé dans l'accompagnement des collectivités territoriales maliennes. Leur mission principale est de faciliter la mise à disposition des subventions et des ressources nécessaires à la réalisation des investissements au niveau local. Elles agissent en tant qu'intermédiaires entre les collectivités et l'ANICT, assurant la coordination et la gestion des fonds destinés aux projets locaux.

Les directions régionales ont pour responsabilité d'accompagner les collectivités tout au long du processus d'investissement. Cela comprend la fourniture d'un soutien technique et financier, ainsi que des conseils pour la planification, la mise en œuvre et le suivi des projets. Elles travaillent en étroite collaboration avec les collectivités pour s'assurer que les investissements sont réalisés de manière efficace et conforme aux normes et aux exigences en vigueur.

En plus de leur rôle d'accompagnement, les directions régionales sont chargées de renforcer les capacités des collectivités territoriales. Elles peuvent fournir des formations, des ateliers et des sessions de sensibilisation aux élus et aux agents des collectivités, afin de les aider à développer les compétences nécessaires pour gérer efficacement leurs responsabilités. Cela inclut des formations sur la gestion financière, la planification stratégique, la gestion de projet, la gestion des ressources humaines, entre autres domaines pertinents.

Par ailleurs, les directions régionales contribuent également à promouvoir la coopération et la solidarité entre les collectivités territoriales. Elles facilitent la mise en place de projets inter-collectivités, favorisant ainsi l'échange d'expériences et de bonnes pratiques entre les différentes entités locales.

Les directions régionales de l'ANICT jouent un rôle crucial dans l'accompagnement des collectivités territoriales maliennes. Leur action vise à fournir un soutien technique, financier et de renforcement des capacités aux collectivités, tout en favorisant la coopération et la solidarité entre elles.

Quel est votre point de vue par rapport aux capacités des collectivités à gérer ces fonds, à utiliser ce mécanisme d'appui et, en un mot, à assumer leur maîtrise d'ouvrage ?

Il est évident que les collectivités territoriales au Mali rencontrent plusieurs défis en ce qui concerne la gestion des fonds, l'utilisation des mécanismes d'appui et l'assomption de leur maîtrise d'ouvrage. Les problèmes liés à la mobilité du personnel et au renouvellement fréquent des élus sont des obstacles importants à la continuité et à la stabilité des projets locaux. La forte mobilité du personnel, en raison de l'attractivité limitée des emplois au sein des collectivités, entraîne une perte de connaissances et d'expérience, ce qui nécessite de recommencer régulièrement les efforts de renforcement des capacités.

La formation des élus constitue également un défi majeur. En effet, de nombreux leaders locaux, en particulier dans les zones rurales, ont un niveau d'éducation limité voire illettrés, ce qui rend difficile leur compréhension et leur application adéquate des lois et des réglementations dans l'exercice de leurs fonctions. Cela souligne l'importance d'une formation adéquate et continue des élus pour leur permettre de prendre des décisions éclairées et de remplir leurs responsabilités de manière efficace.

Les directions régionales de l'ANICT jouent un rôle crucial dans l'accompagnement des collectivités territoriales, en particulier dans les régions où les services techniques sont limités ou inexistantes. Cependant, ils sont confrontés à des contraintes budgétaires et logistiques qui limitent leur capacité à fournir un soutien de proximité efficace à toutes les collectivités. La charge de travail est considérable, avec un grand nombre de dossiers jugés initialement insatisfaisants, nécessitant un accompagnement supplémentaire pour leur reprise.

Il est donc essentiel de prendre des mesures pour renforcer les capacités des collectivités territoriales et faciliter leur gestion des fonds. Cela peut inclure des actions telles que la mise en place de programmes de formation continue pour les élus et les agents des collectivités, l'amélioration de l'attractivité des emplois territoriaux, la création de mécanismes de suivi et d'évaluation plus solides, et le renforcement des services techniques dans les zones les plus

reculées du pays. Une collaboration accrue entre l'ANICT, les collectivités territoriales et d'autres partenaires peut contribuer à surmonter ces défis et à améliorer la gestion des ressources financières et matérielles des collectivités territoriales maliennes.

Pensez-vous que les collectivités se reposent trop sur les services de l'ANICT et ne cherchent pas à gagner en autonomie ?

Il est compréhensible que les collectivités territoriales maliennes se tournent vers l'ANICT pour bénéficier de son appui-conseil, notamment en raison des contraintes liées aux ressources humaines et financières dont elles disposent. Cependant, il est important que les collectivités cherchent à gagner en autonomie et à développer leurs propres capacités de gestion.

Il est vrai que certaines collectivités semblent se reposer excessivement sur les services de l'ANICT, en déléguant entièrement la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage et des processus d'investissement aux bureaux d'études. Cela peut résulter d'un manque de motivation à comprendre et à s'impliquer dans ces processus, mais aussi des difficultés rencontrées pour mobiliser les ressources humaines nécessaires.

Pour promouvoir l'autonomie des collectivités, il est important de renforcer leurs compétences et leur compréhension des différents aspects de la gestion des investissements. Cela peut se faire à travers des programmes de formation spécifiques et des séances d'information sur la maîtrise d'ouvrage, les procédures de passation de marchés, la gestion financière, etc. Les collectivités devraient être encouragées à prendre une part active dans les processus décisionnels et à contribuer de manière significative à la planification et à l'exécution des projets.

Parallèlement, il est également nécessaire de poursuivre les efforts visant à renforcer les ressources humaines au sein des collectivités territoriales. Cela peut impliquer le recrutement et la formation de personnel qualifié, ainsi que la mise en place de mécanismes incitatifs pour attirer et retenir les talents dans les collectivités.

En fin de compte, l'objectif devrait être de développer les capacités des collectivités territoriales à assumer pleinement leur rôle de maîtrise d'ouvrage, tout en continuant à bénéficier de l'appui-conseil de l'ANICT lorsque cela est nécessaire. Cela permettrait aux collectivités d'exercer un meilleur contrôle sur leurs projets, d'optimiser l'utilisation des ressources et de renforcer leur autonomie dans la réalisation de leurs compétences.

Estimez-vous que l'ANICT va au-delà de son rôle ?

Il est compréhensible que l'ANICT se trouve parfois amenée à assumer des responsabilités qui vont au-delà de son rôle initial en raison des difficultés rencontrées par les collectivités territoriales. Cela peut inclure la réécriture de dossiers d'investissement, la formulation de normes et de standards, voire même la rédaction de dossiers à destination d'autres services techniques.

Cependant, il est important de souligner que l'ANICT ne devrait pas être la seule entité à assumer ces tâches. Les collectivités territoriales doivent également faire preuve d'efforts et de responsabilité dans la gestion de leurs investissements. Elles doivent s'efforcer de mieux comprendre les procédures et les normes applicables dans leurs domaines de compétence, et chercher à renforcer leurs capacités en conséquence.

Il est essentiel que les collectivités territoriales investissent dans la formation et le renforcement des compétences de leurs agents et élus locaux, afin de réduire leur dépendance à l'égard de l'ANICT et d'autres structures d'appui. Cela leur permettrait d'être plus autonomes dans la gestion de leurs projets et de mieux répondre aux exigences techniques et administratives.

Il est nécessaire d'établir un équilibre entre l'appui technique fourni par l'ANICT et la responsabilité des collectivités territoriales dans la gestion de leurs investissements. L'ANICT peut jouer un rôle important en fournissant un appui-conseil et une expertise, mais les collectivités doivent également prendre en charge leur propre développement et renforcer leurs capacités pour assumer pleinement leur rôle de maîtrise d'ouvrage.

Annexe 9 – Retranscription de l’entretien avec M. Alou Badra DIAKITE, administrateur territorial, fonctionnaire des collectivités, ancien Secrétaire Général de la commune rurale de Torosso, Chef des contentieux de la Commune II de Bamako, Président du Réseau des Anciens Apprenants et Formateurs du CFCT

Réalisé à Bamako, le 21 août 2021

Quelle est votre point de vue sur la politique des ressources humaines des collectivités territoriales mise en œuvre par l’Etat ?

Le point de vue exprimé ici est celui d'une personne impliquée dans les collectivités territoriales au Mali. Cette personne reconnaît que le pays dispose de personnel qualifié au sein des collectivités territoriales, mais souligne les problèmes liés à la politique des ressources humaines de l'État.

Selon cette perspective, il est essentiel de doter les collectivités territoriales de personnel qualifié en leur offrant de meilleures formations. Cependant, il est également crucial de garantir un paiement régulier aux agents, car cela contribue à rendre la fonction publique attrayante. Malheureusement, il est souligné que de nombreux agents des collectivités territoriales rencontrent des difficultés financières, ce qui peut affecter leur moral et les inciter à quitter leurs postes.

Il est mentionné que l'État a fait des efforts en collaboration avec ses partenaires pour former et renforcer les agents des collectivités territoriales, mais les problèmes persistants de paiement des salaires sont préoccupants. Certains agents auraient déjà quitté leur emploi en raison de ces difficultés financières.

En résumé, l'interlocuteur souligne l'importance de résoudre le problème de paiement régulier des salaires des agents des collectivités territoriales pour retenir les talents et assurer une politique des ressources humaines efficace dans le cadre de la décentralisation.

Comment expliquez-vous le retard de paiement des salaires ?

L'explication donnée ici pour le retard de paiement des salaires dans les collectivités territoriales est attribuée à une mauvaise gestion et à la mal gouvernance. Selon cette perspective, l'État n'a pas pris les mesures nécessaires pour résoudre ce problème, et il est suggéré que si l'État agissait avec détermination, il pourrait y remédier.

Il est mentionné qu'il y a des cas où les maires donnent la priorité à d'autres dépenses, comme des voyages à l'étranger, plutôt que de verser les salaires du personnel. Il est suggéré que si l'État jouait son rôle en instruisant les comptables publics de verser les salaires en temps voulu, comme cela se fait au niveau de l'administration centrale de l'État, cela contribuerait à résoudre le problème. Il est souligné que des instructions ont été données, mais qu'elles doivent être renforcées avec des mesures plus strictes.

En résumé, l'explication avancée pour le retard de paiement des salaires dans les collectivités territoriales met en avant la mauvaise gestion et la nécessité pour l'État d'intervenir de manière plus proactive pour assurer le paiement régulier des salaires.

Je pense que le retard de paiement des salaires au sein des collectivités territoriales est principalement dû à une mauvaise gestion et à une mal gouvernance. Dans mon expérience, j'ai constaté que certaines collectivités territoriales ne parviennent pas à honorer les salaires de leurs employés, même si elles parviennent à recouvrer la totalité de leurs taxes. Cela est souvent dû à une mauvaise gestion des ressources financières et à des priorités mal établies.

Je prends l'exemple de la commune 2, où je suis moi-même employé. Avant l'arrivée de l'actuel maire, nous n'avions jamais connu de problèmes de paiement des salaires. Cependant, depuis son mandat, la situation s'est détériorée en raison de décisions financières discutables et d'une mauvaise gestion des fonds.

Je crois fermement que l'État doit jouer un rôle plus actif dans la supervision des collectivités territoriales et mettre en place des mesures strictes pour garantir le paiement régulier des salaires. Il devrait également encourager une bonne gouvernance au sein des collectivités et prendre des mesures efficaces pour prévenir les détournements de fonds et les mauvaises pratiques financières.

Je constate que le retard de paiement des salaires dans les collectivités territoriales, en particulier dans les communes rurales, est un problème répandu. Environ 80% des communes sont en retard de salaires, et le personnel se trouve souvent dans des situations moralement

difficiles. Pour pouvoir travailler efficacement, il est essentiel d'avoir un moral positif et de disposer de conditions de travail adéquates, ce qui inclut des salaires réguliers et fiables.

Malheureusement, la fonction publique locale n'est plus considérée comme attractive, et de nombreux agents compétents envisagent de quitter leur poste. Certains ont déjà été recrutés par des ONG ou ont trouvé d'autres opportunités ailleurs. Environ 15% des agents ont déjà quitté leur poste en raison de ce problème.

Cependant, je tiens à souligner que notre promotion a bénéficié d'une formation de qualité, et de nombreux membres de notre promotion occupent des postes clés dans les collectivités territoriales à travers le pays. Que ce soit au niveau régional ou local, nos anciens collègues de promotion sont à la tête de collectivités qui fonctionnent efficacement, comme Koulikoro, la commune III du district de Bamako et la commune IV. Cela démontre que la formation que nous avons reçue est pertinente et que nous sommes capables de contribuer au développement des collectivités.

En conclusion, le retard de paiement des salaires dans les collectivités territoriales doit être résolu pour garantir des conditions de travail satisfaisantes et retenir les agents compétents. Il est également essentiel de continuer à investir dans la formation du personnel afin de renforcer les compétences et de favoriser le développement des collectivités.

Pensez-vous que, au rythme actuel, il sera possible de former l'ensemble des agents de l'administration générale des collectivités territoriales ?

En ce qui concerne la formation de l'ensemble des agents de l'administration générale des collectivités territoriales, il est important de noter que nous, en tant que promotion matriculée en 2007, avons bénéficié d'un programme de formation mis en place par l'État en partenariat avec la coopération allemande et l'Union européenne.

Ce programme de formation était structuré et prévoyait un plan d'études bien défini. Nous avons reçu une formation de qualité, qui nous a permis de développer les compétences nécessaires pour travailler efficacement dans les collectivités territoriales. Cependant, il est regrettable que le centre de formation de Kati, qui était chargé de dispenser cette formation, ne soit pas en mesure de délivrer des diplômes.

En tant qu'agent de l'administration générale des collectivités territoriales, je pense qu'il est important de mettre en place un programme de formation continu et de renforcement des compétences. Cela pourrait être réalisé en partenariat avec des institutions d'enseignement supérieur ou des centres de formation spécialisés, afin de nous fournir les outils et les connaissances nécessaires pour exercer nos fonctions de manière efficace.

Cependant, il est également essentiel que les ressources nécessaires soient allouées à la formation, tant en termes de financement que de disponibilité des formateurs qualifiés. Nous devons créer un environnement propice à l'apprentissage et encourager notre participation active à des programmes de développement professionnel.

En conclusion, je crois fermement qu'il est tout à fait possible de former l'ensemble des agents de l'administration générale des collectivités territoriales. Cela nécessitera un engagement continu de la part de l'État, des partenaires de développement et des collectivités elles-mêmes. Une formation de qualité est essentielle pour renforcer nos capacités et promouvoir une bonne gouvernance au niveau local.

Effectivement, nous avons eu la chance de recevoir une formation de qualité avec d'excellents formateurs, notamment des anciens des CCC. Ces formateurs étaient des professionnels expérimentés qui connaissaient bien les réalités des collectivités territoriales.

Suite à notre intégration dans l'administration générale des collectivités territoriales, nous avons acquis de précieuses expériences sur le terrain. Nous avons même proposé lors de nos rencontres la possibilité d'intégrer le vivier de formateurs du centre de formation de Kati, afin de partager nos connaissances et accompagner les jeunes agents qui nous succèdent. Malheureusement, cette proposition n'a pas été bien accueillie par les responsables du centre.

Nous pensons pourtant être mieux placés pour contribuer à la formation des agents des collectivités territoriales, car nous sommes familiarisés avec les évolutions et les pratiques en vigueur. Le vivier actuel du centre ne compte pas suffisamment de praticiens qui sont au fait de la réalité des collectivités territoriales, de leurs normes et de leurs pratiques. Il est donc important de permettre aux jeunes agents de recevoir une formation basée sur la réalité du terrain.

Nous sommes convaincus que notre expérience et nos compétences nous permettent d'être des formateurs qualifiés au sein du centre de formation de Kati. Nous souhaitons partager nos connaissances et contribuer à la formation des jeunes agents, afin de renforcer leurs capacités et de favoriser une meilleure gouvernance au niveau local.

Est-ce que vous pouvez décrire les différentes catégories d'agents que l'on trouve dans les collectivités territoriales ?

Dans les collectivités territoriales, on retrouve plusieurs catégories d'agents qui sont gérées différemment par l'État :

1. Le cadre de l'enseignement : Il regroupe les enseignants travaillant dans les écoles des collectivités territoriales. Leurs salaires sont directement payés par l'État.
2. Le cadre de la santé : Il englobe les professionnels de la santé travaillant dans les structures de santé des collectivités territoriales. Tout comme les enseignants, leurs salaires sont également payés directement par l'État.
3. Le cadre de l'administration : C'est notre cadre, nous avons été les premiers à passer le concours direct de recrutement dans la fonction publique des collectivités territoriales. Nos salaires sont financés par le maigre budget, voire inexistant, des collectivités territoriales.
4. Les agents de la formation professionnelle : Il s'agit d'une nouvelle catégorie qui vient de démarrer. Leurs salaires sont également payés directement par le budget national, mais je ne suis pas au courant des modalités précises.

Ainsi, vous pouvez constater que les différentes catégories d'agents des collectivités territoriales sont traitées différemment en termes de paiement de salaires. Les enseignants et les professionnels de la santé bénéficient d'un paiement direct par l'État, tandis que les agents de l'administration et de la formation professionnelle dépendent des maigres ressources des collectivités territoriales.

Au sein de la fonction publique des collectivités territoriales au Mali, il y a actuellement quatre cadres opérationnels. Parmi ces cadres, il y a le cadre de l'enseignement, le cadre de la santé et le cadre de l'administration, auquel j'appartiens en tant qu'agent administratif territorial.

Je suis fier de mentionner que de nombreux promotionnaires de notre formation occupent actuellement des postes importants dans les meilleures collectivités territoriales du Mali. Par exemple, dans la commune 3, plusieurs de nos camarades sont présents et contribuent au développement de cette commune. Cela témoigne de la valeur de notre formation et de notre capacité à apporter des compétences et une expertise solides dans le domaine de l'administration territoriale.

Depuis notre concours, il y a eu une instruction ministérielle formelle interdisant aux collectivités territoriales de recruter du personnel contractuel pour des postes permanents. Normalement, les collectivités territoriales devraient exprimer leurs besoins à la direction nationale, qui a récemment été créée et qui était auparavant une division au sein de la DGCT. Cette direction recense les besoins des collectivités territoriales et organise les concours de recrutement. Cependant, nous avons entendu dire qu'ils n'ont pas réussi à présenter de véritables dossiers malgré les moyens disponibles. D'un autre côté, nos partenaires nous disent qu'ils sont prêts à les soutenir, mais ils n'ont pas réussi à leur fournir de véritables dossiers.

Il est vrai qu'il y a des intégrations en cours, mais ce sont des intégrations de faux et usages de faux. L'intégration est normalement possible pour les personnes recrutées par les collectivités territoriales avant l'entrée en vigueur du concours de recrutement qui a eu lieu en 2007. Je ne sais pas comment ils font, mais ils continuent à utiliser des additifs dans les contrats pour essayer d'antidater les recrutements. Personnellement, je sais que les agents recrutés par contrat par les collectivités territoriales n'existent plus, à moins qu'ils n'aient été intégrés. Donc les séries d'intégration depuis 2015 jusqu'à maintenant, je les considère personnellement dans ce cas de figure.

Donc les recrutements de contractuels, qui se font actuellement au sein des collectivités territoriales, sont illégaux ?

Il arrive que nos hommes politiques, lorsqu'ils accèdent à la tête de ces institutions, promettent des emplois à leurs électeurs. Parfois, dans certaines collectivités, il y a un excès de personnel. Par exemple, à la commune II de Bamako, il y a un surplus de personnel qui a été recruté même si la commune n'en avait pas réellement besoin. Ces recrutements sont

souvent motivés par des considérations populistes, où le maire en place impose l'embauche de certaines personnes.

Mais, s'il n'y a pas d'autres concours qui soient organisés, il est nécessaire pour les collectivités de trouver une autre manière d'obtenir du personnel, notamment en recrutant par voie de contrat même si c'est illégal ?

Dans certains cas, il peut y avoir des abus où des agents sont intégrés dans des collectivités territoriales sans avoir de contrat préalable au sein de ces collectivités. Cela crée de l'incertitude et de la confusion quant à la légalité de ces recrutements. Il serait préférable que les collectivités territoriales trouvent des solutions alternatives pour obtenir du personnel, en respectant les règles et les procédures établies. Cela garantirait la transparence et l'équité dans les processus de recrutement et d'intégration.

Pourtant, il est avéré qu'il n'y a pas suffisamment de secrétaires généraux qui ont été recruté par voie de concours, donc il faut continuer à recruter. Il y a ceux tombent malades, ceux qui malheureusement décèdent et ceux partent aussi à la retraite, il est nécessaire de renouveler régulièrement le personnel et s'il n'y a pas de concours, j'en déduis que les collectivités sont obligées d'être dans l'illégalité ?

Il est vrai que l'État doit assumer sa responsabilité en matière d'organisation de ces concours, conformément aux dispositions du statut. Il est important que l'État alloue les ressources nécessaires et mette en place les mécanismes appropriés pour garantir la tenue régulière de ces concours. Il est légitime de demander des explications et des actions concrètes de la part de l'État pour remédier à cette situation et permettre le recrutement légal et transparent des secrétaires généraux au sein des collectivités territoriales.

L'État organise des concours chaque année dans d'autres domaines tels que l'enseignement, la santé et la formation professionnelle, mais ne parvient pas à organiser régulièrement le concours de recrutement des administrateurs territoriaux pour les postes de secrétaires généraux au sein des collectivités territoriales. Cette disparité dans l'organisation des concours peut sembler incohérente et susciter des interrogations légitimes quant aux raisons pour lesquelles l'État n'accorde pas la même priorité à tous les secteurs. Il est important de demander des explications claires et cohérentes à l'État afin de comprendre les contraintes

spécifiques qui empêchent l'organisation régulière de ces concours et de travailler collectivement à trouver des solutions pour remédier à cette situation.

Est-ce que vous estimez que les collectivités ont le moyen d'investir dans leurs ressources matérielles ? Que ce soit pour en acquérir de nouvelles ou entretenir l'existant ?

Effectivement, les capacités des collectivités territoriales à investir dans leurs ressources matérielles varient en fonction de plusieurs facteurs. Les collectivités régionales, en général, ont davantage de moyens car elles perçoivent leurs propres ressources financières, en plus des impôts et taxes qui leur sont transférés par l'État. Elles ont donc la possibilité d'acquérir de nouvelles ressources matérielles et de les entretenir régulièrement. Certaines communes urbaines, notamment celles du district de Bamako, disposent également de ressources suffisantes pour investir dans leurs infrastructures.

Cependant, les communes rurales rencontrent souvent des difficultés en termes de ressources financières. Leur assiette fiscale est souvent limitée, et elles dépendent principalement des transferts financiers de l'État. Dans ces cas-là, les capacités d'investissement et d'entretien des ressources matérielles peuvent être plus restreintes. Cela peut entraîner des problèmes de maintenance et de renouvellement des infrastructures existantes. Il est important de souligner que la situation peut varier d'une commune à une autre, en fonction de plusieurs facteurs tels que la taille de la commune, la densité de population, les activités économiques locales, etc. Il est donc essentiel de prendre en compte ces réalités locales lors de l'évaluation des capacités d'investissement des collectivités territoriales dans leurs ressources matérielles.

Dans certaines communes rurales, les ressources financières sont limitées, notamment en raison de la faible assiette fiscale et du manque d'activités économiques. Les taxes perçues dans ces communes peuvent être relativement faibles, et il peut être difficile d'en créer de nouvelles sans rencontrer une résistance de la part de la population. Les maires sont souvent conscients de ces contraintes et peuvent être réticents à augmenter les charges fiscales des habitants. Cependant, dans certaines situations, les communes rurales peuvent bénéficier de subventions de l'État, notamment à travers des programmes tels que l'ANICT (Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales). Ces subventions peuvent permettre aux maires d'investir dans des infrastructures et du matériel pour améliorer les

conditions de vie des populations locales. Cela peut inclure des projets tels que la construction de forages, la formation des comités locaux, et le renforcement des capacités des autorités traditionnelles.

Il est important de noter que la situation peut varier d'une commune à une autre, et certaines communes rurales peuvent avoir des ressources plus importantes en raison de facteurs locaux tels que les ressources naturelles, les activités agricoles ou touristiques, ou encore les partenariats avec des organisations ou des entreprises locales. Dans l'ensemble, il est nécessaire de prendre en compte les réalités spécifiques de chaque commune rurale et de soutenir les initiatives visant à renforcer leurs ressources financières et à investir dans leurs ressources matérielles pour favoriser leur développement et améliorer les conditions de vie des populations locales.

Les collectivités territoriales peuvent également bénéficier du soutien de partenaires, tels que des organisations non gouvernementales, des institutions internationales, ou encore des partenaires au niveau local. Ces partenariats peuvent prendre la forme de financements, de programmes de développement, de renforcement des capacités, ou d'assistance technique. Ils constituent une source importante de ressources complémentaires pour les collectivités territoriales, en particulier les communes rurales qui ont des moyens limités. Il est vrai que certaines collectivités, notamment les régions, peuvent disposer de ressources plus importantes grâce à leur capacité à percevoir des impôts et taxes. Les collectivités locales peuvent également bénéficier de certaines ressources propres et de subventions. Cependant, pour de nombreuses communes rurales, la subvention de l'État reste essentielle pour réaliser des investissements et des achats de matériel.

La création de nouvelles ressources par les collectivités territoriales, y compris les communes rurales, peut être un défi en raison des contraintes sociales, économiques et culturelles propres à chaque contexte local. Les initiatives visant à sensibiliser la population à l'importance de contribuer financièrement à la gestion et à l'entretien des installations peuvent être nécessaires, tout en tenant compte des réalités et des perceptions locales. Une communication et une participation communautaire efficaces peuvent contribuer à une meilleure compréhension et acceptation de ces taxes ou contributions. Il est donc important de continuer à soutenir les collectivités territoriales dans leur recherche de ressources, en renforçant leur capacité à mobiliser des partenariats, à développer des projets de

développement local et à explorer de nouvelles sources de financement. Cela permettra de renforcer leur autonomie financière et de favoriser leur développement durable.

Y-a-t-il des difficultés particulières à obtenir les dotations de l'ANICT ?

En ce qui concerne les dotations de l'ANICT, il peut y avoir des difficultés particulières pour les obtenir. Je dois dire que cela fait un certain temps que je ne me suis pas penché sur la question, donc je ne suis pas au courant des indicateurs actuels. Cependant, il est important de noter que chaque collectivité doit montrer son engagement et sa mobilisation pour obtenir ces ressources. Par exemple, en entretenant correctement nos centres de santé et en prenant bien soin de nos écoles, les collectivités peuvent démontrer leurs efforts. On s'attendrait donc à ce que les collectivités qui font preuve d'une meilleure gestion soient récompensées. Cependant, il arrive souvent que ces collectivités soient déçues. Parfois, on voit un président qui a tout fait chez lui, qui a fait beaucoup d'efforts, mais qui reçoit moins de ressources qu'une collectivité voisine qui n'a rien fait. Il semble y avoir des négociations et des arrangements qui interviennent dans ce processus.

Selon vous, est-ce qu'il ne serait pas nécessaire de fusionner certaines collectivités, voire même de supprimer un niveau, le Cercle par exemple, pour mutualiser les maigres ressources des collectivités ?

Effectivement, il serait peut-être nécessaire de fusionner certaines collectivités ou même de supprimer un niveau, comme le niveau du Cercle, afin de mutualiser les maigres ressources des collectivités. Lors de la création de ces nouvelles collectivités au Mali, il y a eu des facteurs politiques et culturels qui ont joué un rôle. Parfois, nos valeurs culturelles n'ont pas été prises en compte et cela a conduit à la création de communes composées de seulement deux villages. Cela peut poser problème lorsque le chef-lieu de la commune est en conflit avec les propriétaires terriens au sein de la même commune. Par exemple, dans le village où j'étais, qui est considéré comme le village central de la communauté, tous les autres villages dépendent de lui pour les terres et l'installation.

Lors de la décentralisation, il a été décidé que le chef-lieu de la commune serait là où il y avait suffisamment d'infrastructures pour accueillir les services sociaux de base. Malheureusement, certains anciens villages ont été repoussés à la périphérie. C'est pourquoi aujourd'hui, il y a des communes où deux ou trois villages ne reconnaissent pas le chef-lieu de la commune et

n'acceptent rien de la commune. Parfois, des compromis politiques ont été nécessaires. Je connais un village où un grand professeur a refusé que son village devienne un village dépendant d'un certain chef-lieu de commune.

Nous avons donc été obligés de créer une commune regroupant trois villages. Cependant, il y a des cas où vous pouvez trouver des communes composées de cinq villages, dont certains ont une population qui ne dépasse pas une dizaine de foyers, voire seulement sept foyers. Économiquement et en termes de population, ces communes ne sont pas viables et ne le seront jamais. Il est donc nécessaire de trouver une solution, que ce soit en mutualisant les ressources ou en les intégrant à une autre commune, conformément à la loi.

La loi permet la dissolution d'une commune qui n'est pas économiquement viable et son intégration dans une autre commune plus proche. Cependant, je ne suis pas au courant d'expériences concrètes qui ont été tentées dans ce sens. Je ne peux pas vous donner de raison précise pour expliquer pourquoi cela n'a pas encore été réalisé. La possibilité légale existe, mais son application pratique reste à déterminer. Il serait intéressant d'approfondir cette question pour comprendre les éventuelles difficultés ou réticences qui peuvent freiner la mise en œuvre de telles mesures.

De votre point de vue, quels sont les principaux défis actuels en ce qui concerne la décentralisation ?

Les principaux défis actuels en ce qui concerne la décentralisation, selon moi, sont la stabilisation et la préservation des acquis. Il est essentiel de prendre des mesures fortes pour assurer le paiement régulier des salaires des agents des collectivités territoriales, afin de maintenir leur engagement et éviter les départs. Il est difficile de comprendre pourquoi l'État ne met pas en place un système similaire à celui utilisé pour payer les salaires des enseignants et du secteur de la santé, qui sont tous rémunérés sur la même base. C'est un défi majeur à relever. Si l'État ne prend pas rapidement des mesures à cet égard, nous risquons de régresser et de perdre tout le chemin parcouru. Il est important d'agir pour éviter un retour en arrière.

Réalisé à Bamako, le 21 août 2021

Pouvez-vous décrire la réflexion qui a animé le législateur dans la conception des textes fondateurs de la décentralisation ?

L'explication est simple. La réflexion qui a animé le législateur dans la conception des textes fondateurs de la décentralisation est principalement liée à l'histoire coloniale. Notre droit est largement inspiré du droit français, et il y a souvent des similitudes voire des copier-coller dans de nombreux textes. L'administration au Mali, telle qu'elle existe aujourd'hui, est fondamentalement héritée de l'administration coloniale française qui a exercé une influence durable dans le pays. C'est pourquoi l'histoire coloniale constitue une explication majeure dans la conception des textes de décentralisation et dans la configuration de notre système administratif.

Pensez-vous qu'il y a eu, potentiellement, une mauvaise compréhension de ces textes de la part des députés au moment de leur vote ?

Je pense que le problème réside moins dans l'inspiration des normes françaises lors de la conception des textes, mais plutôt dans la compréhension de ces textes par les députés au moment de leur vote. La difficulté vient principalement de la langue utilisée dans l'écriture juridique, qui est très technique et peut être difficile à saisir, même pour des personnes instruites. La légistique et les techniques d'écriture juridique ne sont pas toujours bien comprises. De plus, les principes généraux de gouvernance et de bonne gouvernance sont universels et ne sont pas propres à un peuple en particulier. Cependant, la complexité de la langue française utilisée dans la loi pose problème, car de nombreux Maliens ne la comprennent pas. Cela est particulièrement vrai dans le contexte de la décentralisation et de la gouvernance locale, où de nombreuses personnes n'ont pas eu accès à une éducation formelle ou ont des difficultés à comprendre les textes. Il est donc essentiel de prendre en compte cette réalité et d'adapter la communication et l'explication des textes pour faciliter la compréhension et l'application des lois par les acteurs locaux.

C'est ce qui expliquerait le décalage actuel entre les textes et leur application ?

Effectivement, le décalage actuel entre les textes et leur application s'explique en grande partie par cette schizophrénie entre ce qui est écrit dans les textes et ce qui se pratique sur le terrain. Il y a un fossé, un véritable hiatus entre la théorie et la réalité. Une des raisons principales est le manque de compréhension des textes par les acteurs locaux. Ils ne saisissent pas toujours les implications et les principes fondamentaux de la décentralisation. De plus, lorsque certains acteurs comprennent les textes, ils les utilisent parfois à leur propre avantage plutôt que dans l'intérêt des populations locales. Cela conduit à des pratiques contraires à la décentralisation et à l'autonomie gouvernementale. La question de la mauvaise gouvernance revient de manière récurrente, car certaines personnes profitent de l'ignorance des autres pour agir de manière contraire aux principes de la décentralisation. La décentralisation suppose la participation des populations dans le processus décisionnel, mais malheureusement, aujourd'hui, ce sont souvent les élus et les techniciens de l'administration centrale qui prennent les décisions, reléguant les populations au second plan de la décentralisation.

Comment expliquez-vous la lenteur du processus de transfert des compétences et des ressources ?

La lenteur du processus de transfert des compétences et des ressources s'explique par plusieurs facteurs. Tout d'abord, le comportement de certains acteurs, notamment des élus locaux, peut ralentir la dynamique de transfert. Certains élus sont impliqués dans des affaires de mauvaise gestion, ce qui compromet la confiance et freine le transfert des responsabilités. De plus, la crise que le pays a connue depuis 2012 a également eu un impact sur le processus de décentralisation. Dans certains endroits où la dynamique est maintenue, les résultats sont encourageants. Par exemple, la région de Sikasso a réussi à mobiliser un budget conséquent de 15 milliards de francs CFA provenant de ses propres ressources. Cela démontre que des ressources existent et que des compétences ont été transférées. Cependant, la gestion de ces ressources peut poser problème. Il y a des cas de détournement de fonds dans certaines collectivités, et dans d'autres cas, la collectivité est réduite à une seule personne qui gère les ressources comme son propre patrimoine. Ces exemples malheureux entravent le bon fonctionnement de la décentralisation.

Donc, selon vous, ce serait dû à une forme du niveau central par rapport aux collectivités qui expliquerait ces retards ?

En réalité, ce n'est pas tant une forme d'inertie du niveau central qui expliquerait ces retards, mais plutôt la situation spécifique de certaines collectivités elles-mêmes. Dans certains endroits, le transfert des ressources est rendu difficile voire impossible en raison de l'inefficacité des organes de gouvernance des collectivités. Parfois, ces organes sont inopérants ou se réduisent à une seule personne, souvent une figure de notabilité ou une autorité traditionnelle. Dans de tels cas, l'État doit être prudent avant de procéder au transfert des compétences et des ressources. Cependant, il y a également des collectivités où le processus fonctionne correctement.

Pourtant, il y a eu des craintes de la part des fonctionnaires d'Etat lors de leur transfert aux collectivités territoriales, comment l'expliquez-vous ?

Effectivement, il y avait des craintes de la part des fonctionnaires d'État lors de leur transfert aux collectivités territoriales, mais cette question a été résolue. Aujourd'hui, les fonctionnaires des collectivités territoriales bénéficient des mêmes avantages et traitements que ceux de la fonction publique d'État. Cependant, afin de maintenir un socle de ressources humaines dans les collectivités, l'État a décidé de mettre fin à la passerelle entre la fonction publique des collectivités et la fonction publique d'État. Cette décision a été prise pour assurer une meilleure gestion des ressources humaines au sein des collectivités. Les agents des collectivités ont été pris en charge par l'État, ce qui a permis de résoudre les problèmes liés à leurs traitements et avantages. De plus, les agents contractuels ou conventionnaires qui étaient employés directement par les collectivités sont en train d'être intégrés dans la fonction publique des collectivités territoriales. Ainsi, leur statut précaire est en train d'être régularisé et absorbé.

Peut-on vraiment considérer, selon vous, que le principe de subsidiarité est appliqué ?

Selon ma compréhension, le principe de subsidiarité n'est pas pleinement appliqué dans la décentralisation au Mali. On constate que le principe de libre administration des collectivités territoriales n'est pas respecté, notamment en raison de la tutelle exercée par l'État. Ainsi, la subsidiarité a été limitée à deux domaines spécifiques, à savoir la police administrative et la gestion budgétaire. Tout le reste est sorti du champ de la subsidiarité. Cela signifie que l'État

peut intervenir et se substituer aux organes des collectivités territoriales uniquement lorsque ces derniers sont défaillants en matière de maintien de l'ordre, de sécurité et de salubrité. Cependant, il convient de noter que même l'État central fait preuve de défaillance dans l'exercice de ces responsabilités. Ainsi, lorsqu'une collectivité territoriale fait preuve de défaillance dans la police administrative, l'État central n'est pas en mesure de remplir son rôle de substitution. De nos jours, la seule contribution de l'État central se limite au recrutement et à la mise à disposition des ressources humaines pour assurer les services locaux tels que la santé et l'éducation. Bien que les salaires de ces agents proviennent de Bamako, leur administration et prestation de services se font au niveau local. Par conséquent, ces questions ne relèvent plus de la subsidiarité, mais plutôt de la mise à disposition de ressources humaines par l'État central.

Si on prend par exemple le cas des Eaux et Forêts, la plupart quasiment toutes les collectivités n'ont pas de personnel pour gérer leurs eaux et forêts sur le sol au niveau de leur territoire parce qu'ils n'ont pas suffisamment de personnel. Donc, comment cette compétence peut-elle être exercée dans les faits ? Comment la collectivité s'y prend-elle pour pouvoir exercer cette compétence ?

Effectivement, dans le cas spécifique de la gestion des eaux et forêts, la plupart des collectivités territoriales ne disposent pas de personnel pour assurer cette compétence sur leur territoire. Cependant, la compétence en elle-même repose sur les normes et les actes réglementaires. Cela signifie que la collectivité territoriale est responsable de mettre en place les règles et les politiques liées à la gestion des eaux et forêts, mais l'exécution concrète de cette compétence nécessite la présence de ressources humaines spécialisées.

Dans ce contexte, l'État intervient en mettant à disposition des agents des eaux et forêts au sein de la fonction publique décentralisée des collectivités territoriales. Par exemple, lors de ma visite à Mopti récemment, j'ai pu rencontrer les agents de la direction régionale des eaux et forêts. Ce service technique décentralisé travaille en collaboration avec les élus locaux au niveau régional, au niveau du cercle et au niveau de la commune.

Ainsi, la collectivité territoriale peut exercer sa compétence en travaillant en étroite collaboration avec les agents des eaux et forêts mis à disposition par l'État. Ces agents peuvent

apporter leur expertise technique et leur soutien dans la gestion des ressources naturelles, conformément aux normes et aux politiques établies par la collectivité territoriale.

Réalisé à Bamako, le 14 août 2021

J'aimerais revenir avec vous sur les débats à l'Assemblée Nationale qui ont porté sur le choix de projet de décentralisation, entre une décentralisation intégrale ou progressive. Pouvez-vous nous présenter qu'elles étaient les réflexions à l'époque et le raisonnement qui l'a emporté ?

Lors des débats à l'Assemblée Nationale sur le choix du projet de décentralisation, deux approches étaient envisagées : la décentralisation intégrale et la décentralisation progressive. Les techniciens de la mission préconisaient une approche progressive, en commençant par la décentralisation au niveau communal et en évaluant ensuite la possibilité d'étendre le processus aux autres échelons territoriaux.

Cependant, les députés de l'Assemblée Nationale ont opté pour une décentralisation généralisée, qui engloberait tous les niveaux de collectivités territoriales. Ils ont argumenté que la libre administration devait s'appliquer simultanément à tous les niveaux, communal, local et régional, sans priver les niveaux supérieurs des principes dont bénéficierait le niveau communal. Cette position était motivée par la volonté de ne pas créer une décentralisation à géométrie variable, où seules les communes profiteraient des avantages de la décentralisation, laissant de côté les autres niveaux de collectivités.

Il est important de souligner que cette décision a été prise dans le contexte spécifique de l'époque, où le pays connaissait une transition vers la démocratie et où les aspirations à la décentralisation étaient fortes. Les députés ont estimé qu'il était nécessaire d'étendre les principes de la libre administration à tous les niveaux de collectivités pour garantir une décentralisation équitable et cohérente.

Quel était, selon vous, la compréhension du législateur concernant le projet de décentralisation ?

Selon moi, le législateur avait une compréhension claire du projet de décentralisation et du principe de subsidiarité qui y est associé. Le système de décentralisation tel qu'il est défini dans le code des collectivités territoriales repose sur le principe de subsidiarité. Cela signifie que les compétences sont réparties entre les différents niveaux d'échelons en fonction de la structure qui est la mieux placée pour les exercer de manière efficace.

Ce principe de subsidiarité est intégré dans la répartition des compétences entre les collectivités territoriales. Les tâches pour lesquelles la commune est mieux adaptée lui sont confiées, tandis que d'autres compétences peuvent revenir aux cercles, aux régions, etc. Ainsi, le principe de subsidiarité est inhérent à la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités.

Il est important de noter que bien que ce principe soit inscrit dans le code des collectivités territoriales, il peut ne pas être pleinement respecté dans tous les cas. Cependant, le fait que ce principe soit intégré dans le système de répartition des compétences témoigne de la volonté du législateur de promouvoir une approche décentralisée basée sur la subsidiarité.

Selon vous, y-a-t-il eu une véritable volonté de la part de l'Etat de transférer les ressources aux collectivités concomitamment aux compétences ?

Il est vrai que l'État a entrepris des démarches pour transférer les compétences aux collectivités territoriales, mais des réserves peuvent être formulées à cet égard. Une question légitime se pose quant à la nécessité d'une intervention de l'exécutif, par le biais de décrets, pour que les compétences légalement transférées puissent être exercées par les collectivités.

Il est important de souligner que le transfert des compétences ne doit pas être limité à un simple transfert formel sur le papier, mais doit également être accompagné du transfert des ressources nécessaires pour leur mise en œuvre effective. Cela inclut les ressources financières, humaines et matérielles qui sont essentielles pour que les collectivités puissent assumer leurs nouvelles responsabilités.

Cependant, il est parfois constaté un décalage entre les compétences transférées et les ressources allouées aux collectivités. Cela peut entraîner des difficultés dans l'exercice des compétences et limiter l'impact réel de la décentralisation. Il est donc important que l'État veille à fournir les ressources adéquates aux collectivités territoriales afin de leur permettre de remplir leurs missions de manière efficace. Bien qu'il y ait eu une volonté de transférer les

compétences aux collectivités, il est nécessaire d'assurer un accompagnement adéquat en termes de ressources pour garantir le succès de la décentralisation.

Il existe un problème inhérent à la décentralisation en ce qui concerne l'exercice des compétences attribuées aux collectivités territoriales. Bien que la loi accorde formellement ces compétences aux collectivités, leur mise en œuvre est conditionnée à l'intervention du pouvoir exécutif par le biais de décrets de transfert de compétences. Cette situation remet en question les attributions légales accordées aux collectivités territoriales.

Le fait que l'exercice des compétences transférées soit dépendant de l'intervention de décrets intermédiaires pose un problème. Cela signifie que tant que ces décrets ne sont pas pris, une collectivité ne peut pas exercer les compétences qui lui sont légalement reconnues. Cette condition préalable peut entraver la pleine autonomie et la libre administration des collectivités.

Cela soulève également des préoccupations quant à la volonté politique de l'État. Si le processus de décret de transfert n'est pas mené de manière transparente et cohérente, et s'il n'y a pas de volonté politique réelle de l'État de transférer les ressources nécessaires aux collectivités territoriales, la décentralisation risque de rester un projet en suspens. En l'absence de moyens financiers, matériels et humains adéquats, les collectivités ne pourront pas pleinement exercer les compétences qui leur ont été transférées.

Cette situation crée un blocage dans le processus de décentralisation, avec des collectivités qui se retrouvent dans l'incapacité d'exercer les compétences qui leur ont été accordées. Il est essentiel que l'État fasse preuve de volonté politique et prenne les mesures nécessaires pour garantir un transfert effectif des compétences et des ressources aux collectivités territoriales, conformément à la loi. Cela permettrait d'assurer le bon fonctionnement et le développement des collectivités sur le territoire.

Si je comprends bien votre point de vue, le décret a été un instrument qui a permis à l'Etat de freiner le transfert de ressources. Selon vous quelle aurait été la façon idéale de procéder ?

Selon ma compréhension, le décret a été utilisé par l'État comme un outil pour freiner le transfert de ressources aux collectivités territoriales. À mon avis, la manière idéale de procéder serait que les collectivités exercent leurs compétences et que ces compétences

soient reconnues et attribuées en vertu de la loi, et non d'un décret spécifique. Actuellement, on exige souvent la présence d'un décret de transfert pour parler de compétences. Nous en sommes maintenant à 21 décrets de transfert de compétences. Si la volonté politique n'est pas présente, les compétences transférées continuent d'être gérées depuis Bamako. Dans l'idéal, il faudrait reconnaître et permettre aux collectivités d'exercer leurs compétences en se référant à la loi, sans être soumises à des décrets spécifiques qui peuvent être utilisés comme un moyen de contrôle et de frein au transfert réel des ressources.

Pour ma part, je reste convaincu qu'il n'était pas nécessaire d'avoir recours à des décrets. Nous aurions pu envisager un autre dispositif d'opérationnalisation qui aurait placé l'État dans une position plus contraignante, l'obligeant à se conformer à la loi. En effet, l'État lui-même est soumis à la loi, donc nous aurions pu adopter une approche qui aurait rendu obligatoire l'application de la loi pour l'exercice des compétences transférées, plutôt que de laisser cette question à la discrétion d'un décret de transfert qui ne fait que retarder voire détourner ce qui est prévu dans la loi. À mon avis, c'est l'une des lacunes actuelles de la décentralisation.

Quels sont les possibilités pour les collectivités d'exiger les ressources pour exercer leurs compétences ?

Selon moi, en tant que collectivités, nous avons différentes possibilités pour exiger les ressources nécessaires à l'exercice de nos compétences. Nous pouvons nous organiser en structures représentatives qui défendent nos intérêts et agissent en notre nom. Par le biais de ces structures, nous pouvons entreprendre des démarches collectives pour demander les ressources qui nous sont dues. Par ailleurs, nous avons également la possibilité d'engager des actions individuelles en justice. Si l'État ne respecte pas la loi et ne nous fournit pas les ressources nécessaires, nous avons le droit de le traduire en justice et de demander l'application de la loi. Cette démarche peut contraindre l'État à nous fournir les ressources requises conformément à la législation en vigueur.

Il est important de souligner que nous avons le droit de saisir le juge pour faire respecter la loi, y compris contre l'État lui-même. Ainsi, l'État est tenu de se conformer à la loi et de nous accorder les ressources nécessaires à l'exercice de nos compétences. En tant que collectivités, nous disposons de moyens juridiques pour exiger les ressources nécessaires à l'exercice de nos compétences. Nous pouvons nous organiser collectivement et engager des actions en

justice afin de faire respecter la loi et obtenir les ressources qui nous sont légitimement attribuées.

Dans le cas du transfert des compétences, l'utilisation du décret ou son intermédiation remet en question les compétences attribuées par la loi. Normalement, lorsque la loi accorde des droits, le non-respect de ces droits peut être sanctionné par le juge. Même l'État est tenu de respecter la loi. Cependant, l'État s'est placé en dehors de cette contrainte aujourd'hui. On ne peut pas contraindre l'État à appliquer la loi sur la décentralisation qui reconnaît des compétences transférées aux collectivités territoriales. L'État continue d'exercer ces compétences sans être inquiété devant le juge, en utilisant comme prétexte l'absence de décret. On peut constater la mauvaise foi de l'État, même lorsque des décrets sont en place, car à ce jour, il existe 21 décrets qui ne sont pas appliqués. Je ne suis pas certain de la situation.

Selon vous, pour quelle raison l'Etat freine-t-il le processus de transfert des ressources ?

Vous savez, la raison pour laquelle l'État freine le processus de transfert des ressources est le manque de volonté politique. Je peux vous dire, en tant qu'ancien fonctionnaire de l'administration d'État, que lorsque les agents de l'État traînent les pieds, cela signifie clairement que l'État se désintéresse de cette question. Les agents ont bien compris que ce n'est pas une priorité pour l'État. Avec mon expérience, je peux affirmer que la situation est la suivante : la décentralisation n'est plus une préoccupation majeure de l'État au Mali. Elle est devenue un simple slogan politique utilisé pour montrer que le pays est bien organisé. Depuis la fin du mandat du Président Alpha Oumar Konaré, la décentralisation est devenue une cause négligée. Des présidents ATT à IBK, ce n'était qu'un slogan utilisé pour attirer les bailleurs de fonds et la communauté internationale, mais la réalité est que la volonté politique fait défaut.

Mais pour moi, la volonté politique ne se résume pas à des décrets. Au contraire, les décrets témoignent du manque de volonté politique. Ce sont des décrets en l'air, qui n'ont pas de véritable impact institutionnel. Les collectivités n'exercent pas les compétences qui leur sont attribuées, même si les décrets existent. Ces décrets sont publiés simplement pour montrer que la décentralisation se poursuit. C'est juste une façade pour donner l'impression qu'on avance dans le processus et pour présenter quelque chose aux bailleurs de fonds. Je suis convaincu que les services de l'État au Mali sont conscients du manque de volonté politique

derrière la décentralisation. Sauf s'ils se contentent de faire de la langue de bois dans les discours officiels, je suis sûr qu'ils sont objectivement conscients que ce processus manque de soutien politique. Je vais même plus loin, avec le président IBK, on a remis en question la décentralisation avec les Agences de Développement Régional (ADR). Les ADR représentent un recul de 20 ans en arrière. Et curieusement, on a présenté cela comme une avancée. IBK était premier ministre et il était inactif, puis en 2013, il se réveille et pense que rien n'a bougé au Mali pendant tout ce temps. Il visite le Sénégal, voit les agences là-bas, au Maroc, et pour lui, les ADR sont des instruments de la décentralisation. Alors que le Mali est en avance sur ces pays. On prend une institution qui relève de la déconcentration et non de la décentralisation, c'est une mainmise de l'État sur les projets de développement. Ce n'est pas seulement les ADR, il y a aussi les contrats plan État-Région, c'est encore pire. Avez-vous examiné ces contrats plans ? On les a importés de France, comme si la France était un modèle de pays décentralisé, alors que c'est le contraire. On a présenté ces instruments comme des pierres angulaires de ce qu'on appelle la décentralisation poussée. Pour moi, ce n'est pas une décentralisation poussée, c'est une décentralisation étouffée. Tout cela traduit le manque de volonté politique. Les autorités politiques actuelles, contrairement à Alpha Oumar Konaré qui en avait fait sa cause personnelle, n'ont tout simplement pas le cœur à la décentralisation depuis Ahmadou Toumani Touré. Honnêtement, ils n'ont pas de réelle passion pour la décentralisation. Donc, on ressent un manque de soutien politique, et les techniciens sont laissés à eux-mêmes. C'est douloureux de constater que le projet du Mali est bloqué dans cette impasse.

Je vais te dire un exemple frappant qui démontre clairement que l'État se désintéresse de la décentralisation. À l'époque, nous avons déjà identifié ce problème. Je me souviens bien, j'étais en formation et j'échangeais parfois avec le syndicat des agents des collectivités. À l'époque, leur combat était de se faire reconnaître en tant que syndicat d'une fonction publique territoriale spécifique. Ils souhaitaient être présents au sein du conseil d'administration, car ce sont eux les travailleurs de cette fonction publique. Mais maintenant, ils en sont à un stade différent, ils veulent sortir de la fonction publique territoriale. Cela signifie qu'ils veulent mettre un terme à la fonction publique territoriale. Tous les syndicats de la fonction publique territoriale veulent un retour à la fonction publique de l'État. Peux-tu imaginer ce que cela signifie ? Cela signifie que la fonction publique territoriale, qui était

censée prendre de l'ampleur, devient de moins en moins attrayante. Je disais à l'époque que, à terme, l'ensemble des fonctionnaires du Mali devraient être des fonctionnaires des collectivités territoriales. Mais c'est le contraire qui se produit, personne ne veut rester dans cette fonction publique. Et ils ont tout à fait raison, car c'est une fonction publique dévalorisée. L'État se désintéresse totalement de cette fonction publique territoriale. C'est extraordinaire, car l'État a reconnu des compétences aux collectivités. Pour exercer ces compétences, les collectivités ont besoin d'agents de la fonction publique territoriale. Mais ce que nous avons constaté, c'est que ces agents-là sont traités comme si ce n'était plus le problème de l'État une fois qu'ils ont été transférés. Les collectivités doivent se débrouiller pour payer les fonctionnaires des collectivités. Je n'ai jamais été d'accord avec cette logique. D'où l'État tire-t-il les ressources pour payer ces personnes ? Pourtant, dans la fonction publique de l'État, ils étaient rémunérés.

Comment se fait-il que l'Etat n'alloue pas les ressources nécessaires à les payer ?

Eh bien, ces ressources ne leur sont pas attribuées. Il y a des ressources qui sont bricolées, qui proviennent de coopérations internationales, et ces pauvres-là sont rémunérés à partir de ces ressources, tout comme les enseignants et autres. Cela signifie que ces ressources ne sont pas durables, contrairement à ce à quoi nous aurions pu nous attendre lors de la création d'une fonction publique territoriale. Tout cela montre que le processus n'a même pas d'avenir. Je vois clairement que la fonction publique territoriale va disparaître. Cela signifie que tous les fonctionnaires deviendront des fonctionnaires de l'État. Vous voyez, cela représente un véritable échec pour le processus.

Comment est-ce légalement possible puisque la fonction publique territoriale a été créée par une loi ? Cela voudrait dire qu'on annule cette loi ? Eh bien oui, bien sûr, on va l'annuler, c'est évident. Je te le dis, c'est une mascarade. J'ai vu cela de mes propres yeux, je ne le cache pas aujourd'hui. Personnellement, j'étais au cœur de ce processus, et je ne recommanderais à aucun de mes étudiants de se diriger vers la fonction publique territoriale. Si j'en arrive à cette conclusion, c'est que la réalité est cruelle.

Selon vous, est-ce qu'il ne serait pas nécessaire de fusionner certaines collectivités, voire même de supprimer un niveau, le Cercle par exemple, pour mutualiser les maigres ressources des collectivités ?

Je suis totalement d'accord, plusieurs questions se posent à différents niveaux. Je vais même aller plus loin en me demandant si le Mali aurait dû s'engager dans la décentralisation en premier lieu. Je me pose sérieusement cette question aujourd'hui. En ce qui concerne la répartition des compétences et l'organisation du dispositif, je remets en question la viabilité des communes et tout le système en général. D'ailleurs, on peut constater certaines tendances qui vont dans ce sens. On a l'impression, notamment avec la philosophie des ADR, que l'État cherche à rétablir implicitement la suprématie de la collectivité régionale par rapport aux autres niveaux de collectivités. Comme si l'État réalisait que la création de plus de 100 communes était un gaspillage car elles ne sont pas économiquement viables. Comment peut-on parler de développement local sans viabilité économique ? Il me semble que la viabilité économique est envisageable au niveau régional. C'est pourquoi même les bailleurs de fonds ne parlent que de région. On dirait que l'on veut accorder à la région un statut de collectivité territoriale tutelle des autres collectivités. L'impulsion doit venir de la région pour s'imposer aux cercles et éventuellement aux communes. Cela montre donc qu'aujourd'hui, nous avons un découpage administratif, mais le développement local que nous espérons n'est pas au rendez-vous. La quasi-totalité des communes n'a pas de viabilité économique. J'ajouterais également que les bailleurs de fonds ont peut-être été complices dans une certaine mesure. C'est comme si le sort de la collectivité territoriale était entre les mains des mêmes bailleurs, tout comme le développement national dépend des ressources extérieures (aides, coopération). Même au niveau local, les gens continuent de croire que le développement se fera non pas avec leurs propres ressources, aussi modestes soient-elles, mais plutôt avec les ressources des bailleurs de fonds. Cette mentalité s'est également développée au niveau local, ce qui va à l'encontre du principe même de la décentralisation. La décentralisation malienne repose essentiellement sur des ressources extérieures, ce qui en fait une décentralisation extravertie qui n'a pas d'avenir.

C'est très simple, en tout cas au niveau local, c'est très difficile. Je ne vois pas, par exemple, un titulaire d'un doctorat au Mali accepter de travailler dans une commune. D'ailleurs, je remarque que dans l'organisation de l'État, seuls les représentants de l'État occupent des postes de haut niveau aux échelons inférieurs, tels que les préfets et les sous-préfets. Mais dans les autres services, il n'y a pas de cadres de haut niveau aux niveaux inférieurs, et c'est là le problème. Il est donc très difficile d'avoir des ressources humaines de qualité au niveau

communal, du moins en dehors de Bamako, qui est la capitale. Bamako ne représente qu'une petite partie des collectivités. Les meilleurs professionnels ne rêvent pas de travailler dans une commune, où il n'y a ni eau ni électricité. On pourrait les inciter financièrement, mais même cela ne suffirait pas. C'est là que je me dis que c'est un manque de volonté politique. L'État ne peut pas créer une nouvelle fonction publique sans créer les incitations nécessaires pour attirer les cadres. Il faut des salaires incitatifs, même au niveau régional. Il faut des conditions salariales motivantes pour attirer des ressources humaines qualifiées. Mais c'est ce que je dis, s'il y avait une véritable volonté politique, cela serait tellement plus facile. L'État en a les moyens, je le sais très bien. Chaque fois qu'il y a une volonté politique réelle, on voit la différence. S'il y avait une volonté politique, une politique salariale motivante serait mise en place pour attirer les cadres vers les collectivités territoriales, y compris les communes. Il y a toujours des solutions possibles. Mais tant que la volonté politique fait défaut, il sera impossible d'avoir des ressources humaines de qualité à ces niveaux.

Quelles sont les solutions envisagées actuellement pour assurer le financement de la formation des agents des collectivités territoriales ?

Je vois que, tu rentres dans mon domaine, mon centre d'intérêt. Quand j'étais au CFCT, j'avais des inquiétudes. Je dois admettre que, avec l'appui de la coopération allemande et l'engagement personnel de certains acteurs, nous avons accompli beaucoup pour créer ce centre. Nous avons travaillé dur pour le concevoir, le planifier, l'organiser, le concrétiser et le rendre opérationnel. Mais je dois dire que j'ai toujours eu peur que le CFCT devienne un "éléphant blanc". Jusqu'à ce jour, mes inquiétudes semblent malheureusement fondées. J'ai l'impression que le CFCT est en train de devenir véritablement un "éléphant blanc". Cela signifie que nous avons créé une structure avec une organisation administrative, mais qui n'est pas traitée avec la considération qu'elle mérite. C'est ce que je constate. Notre ambition était de positionner le CFCT comme une institution indispensable dans le domaine de la formation (initiale et continue) et de la professionnalisation de la fonction publique territoriale. Malheureusement, le CFCT n'a jamais réussi à occuper cette place. Je suis toujours désolé de constater que, parallèlement au CFCT, de nombreuses structures de formation parallèles pour les élus et les agents territoriaux se développent chaque jour. C'est vraiment extraordinaire.

Je suis convaincu que les structures de formation sont dispersées, ce qui entraîne également une dispersion des ressources. Même les collectivités territoriales ne se privent pas de cela ;

elles organisent leur propre formation avec les structures de leur choix, sans passer par le CFCT. Comment expliquer qu'un dispositif légalement créé pour assurer la formation soit contourné, et que des moyens soient alloués aux collectivités pour effectuer le même travail avec d'autres structures de formation ? Au CFCT, nous attendons parfois des formations initiales, mais le centre est devenu principalement un lieu de conférences, d'ateliers et de consultations pour le pouvoir de l'État. C'est ainsi que le CFCT est utilisé de nos jours.

Je suis profondément déçu de constater qu'il n'existe pas de mécanismes adéquats pour assurer un financement adéquat, comme un budget dédié. Nous devons constamment collecter des fonds, parfois dans le cadre du budget général, pour mener à bien nos activités, mais cela ne suffit pas. Les ambitions du CFCT étaient bien plus grandes que cela. Malheureusement, nous sommes confrontés à une déception totale, et la situation s'est même détériorée avec le temps. Pour illustrer cela, je mentionnerai même la mise en place d'un Master, qui a été réalisé par les Allemands eux-mêmes en collaboration avec la Faculté de Droit Public de l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako.

Annexe 12 – Retranscription de l'entretien avec M. Mahamadou SYLLA, ingénieur génie civil, ancien contrôleur technique de l'ANICT, Expert au sein du Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (PACT) de la coopération financière allemande (KfW)

Réalisé à Bamako, le 15 août 2021

Quel est votre point de vue sur les capacités des collectivités territoriales à gérer leurs ressources matérielles ?

Au niveau des conseils régionaux, on observe généralement une meilleure technicité et une plus grande capacité à gérer les projets, tant au niveau de l'entretien que des investissements. Cependant, lorsque l'on descend au niveau des communes, on constate un manque de technicité. Les communes n'ont pas suffisamment d'agents techniques pour mettre en œuvre les projets et elles manquent également d'outils appropriés. Par ailleurs, le manque de ressources financières est un problème majeur. Les communes font face à un déficit financier tant pour les investissements souhaités que pour la prise en charge des dépenses liées à ces investissements. Cela limite leur capacité à réaliser les projets nécessaires. En plus de l'aspect financier, l'aspect technique joue également un rôle crucial. Les communes ont du mal à bien concevoir les besoins d'un projet, que ce soit en termes d'investissement, de mise en œuvre ou d'entretien. Il est essentiel de mettre en place un mécanisme permettant d'identifier efficacement ces besoins avant de se lancer dans la réalisation des projets. Cela constitue un défi, et il est nécessaire de renforcer les outils et les capacités des collectivités dans la gestion de leur patrimoine.

Un exemple concret que j'ai pu observer concerne la difficulté de retrouver et d'archiver les informations relatives aux projets une fois que le mandat et l'équipe dirigeante changent au sein de la collectivité. Lorsque j'étais à l'ANICT, nous avons travaillé sur l'identification des infrastructures des collectivités, notamment dans le domaine de l'hydraulique. L'objectif était de créer une carte de référence recensant les investissements réalisés afin de savoir ce qui fonctionne et ce qui nécessite des réhabilitations, dans le but de proposer des recherches de financement appropriées. Cependant, lorsque de nouvelles équipes prenaient en charge la

collectivité, elles n'étaient souvent pas informées de l'existence ou du fonctionnement de ces infrastructures. Cela créait des difficultés considérables.

Il est crucial de mettre en place des mécanismes d'archivage et de transmission des informations afin d'assurer la continuité des projets et de faciliter la gestion des ressources matérielles. Les collectivités devraient être formées et accompagnées de manière adéquate pour assurer cette tâche importante. De cette façon, elles pourront capitaliser sur les réalisations passées, éviter les doublons et planifier efficacement les futurs investissements.

Il faut souvent interroger différentes personnes pour obtenir des détails, et parfois il n'y a pas de mécanisme bien établi pour centraliser et classer ces informations. Il serait bénéfique d'avoir un dispositif adéquat qui permette d'avoir une vision d'ensemble des investissements réalisés au sein de la collectivité, classés par secteur. Par exemple, en disposant d'une carte de la collectivité, on pourrait facilement visualiser le nombre d'écoles, de puits de forage, etc. Bien que certains regroupements de données soient parfois réalisés, comme à travers les Plans de Développement Socio-Économique et Culturel (PDSEC), il est vrai que cela évolue difficilement et qu'une nouvelle étude exhaustive serait nécessaire pour obtenir des chiffres précis. Il est essentiel d'établir des mécanismes de collecte, d'archivage et de mise à jour des informations sur les projets et les infrastructures au sein des collectivités territoriales. Cela permettrait d'avoir une base de connaissances fiable et accessible à tous ceux qui travaillent dans le domaine du développement local. Une coordination plus étroite entre les différentes structures et acteurs impliqués serait également bénéfique pour garantir la continuité des projets et faciliter la planification future.

Selon vous, ces difficultés sont-elles dû à des ressources humaines insuffisantes ?

Ces difficultés sont en grande partie liées à un manque de ressources humaines qualifiées. La gestion efficace des ressources matérielles nécessite des compétences techniques appropriées, notamment en ce qui concerne la cartographie et le suivi des investissements réalisés. Malheureusement, de nombreuses collectivités territoriales font face à des contraintes en termes de personnel qualifié, ce qui limite leur capacité à mener à bien ces tâches. En outre, la question des ressources financières est également cruciale. Il est essentiel de mobiliser des fonds adéquats pour réaliser et entretenir les infrastructures nécessaires. Cependant, dans de nombreux cas, les collectivités territoriales n'ont pas bénéficié d'un

accompagnement financier suffisant pour soutenir les compétences qui leur ont été transférées. Cela crée un déséquilibre entre les responsabilités confiées aux collectivités et les moyens financiers dont elles disposent pour les assumer.

La subsidiarité, qui est un principe fondamental de la décentralisation, suppose que les ressources accompagnent les compétences transférées. Malheureusement, dans de nombreux cas, ce principe n'a pas été pleinement respecté, ce qui entraîne des difficultés pour les collectivités territoriales dans la gestion de leurs ressources matérielles. Il est donc crucial de remédier à ces problèmes en renforçant les ressources humaines et financières allouées aux collectivités territoriales, afin de leur permettre d'exercer pleinement leurs compétences et de gérer efficacement leurs ressources matérielles.

En ce qui concerne les collectivités régionales, j'ai pu constater qu'elles sont relativement mieux équipées en termes de ressources humaines. J'ai eu l'opportunité de travailler avec la collectivité régionale de Mopti, et j'ai remarqué qu'elle dispose d'une équipe compétente. De même, les collectivités régionales de Ségou et de Kayes sont également mieux pourvues en termes de ressources humaines. Au niveau technique, ces collectivités régionales bénéficient d'une meilleure expertise et sont mieux outillées pour gérer leurs ressources matérielles. Elles ont généralement accès à des spécialistes dans différents domaines, ce qui facilite la mise en œuvre des projets et l'entretien des infrastructures. Cela est dû en partie au fait que les collectivités régionales ont une étendue géographique plus grande et des compétences plus étendues, ce qui justifie l'existence d'équipes plus solides. En revanche, il est important de noter que les communes urbaines et rurales rencontrent davantage de difficultés en termes de ressources humaines. Elles sont souvent confrontées à des contraintes liées au manque de personnel qualifié, ce qui limite leur capacité à gérer efficacement leurs ressources matérielles. C'est pourquoi il est nécessaire de renforcer les capacités techniques et de fournir un soutien adéquat aux communes afin de les aider à surmonter ces défis.

Dans les communes urbaines et rurales, il est rare de trouver des responsables techniques dédiés. En revanche, j'ai remarqué qu'au niveau des collectivités régionales, il y a souvent des directeurs techniques qui sont en charge de la mise en œuvre des projets nécessitant un certain niveau de technicité. Ces directeurs techniques apportent une expertise spécialisée et jouent un rôle clé dans la mobilisation des ressources et la gestion des projets. Cependant, au sein des autres communes, en dehors du secrétaire général qui occupe un poste de haut

niveau, il est difficile de trouver d'autres cadres techniques. La plupart du temps, le secrétaire général est responsable des questions administratives et financières, tandis que les tâches techniques sont souvent négligées. Il est rare de trouver un personnel technique spécifiquement dédié à la commune, que ce soit dans les communes rurales ou urbaines. Il est important de souligner que cette situation peut limiter les capacités des communes à gérer efficacement leurs ressources matérielles et à mener à bien des projets de développement. Il est essentiel de renforcer les ressources humaines au sein des communes en leur fournissant des compétences techniques adéquates pour faire face à ces défis. Cela pourrait inclure la formation et le recrutement de personnel technique qualifié pour soutenir les communes dans la gestion de leurs ressources matérielles.

Pensez-vous que le dispositif d'appui-conseil, dans lequel le rôle des services techniques est central, fonctionne comme espéré ?

Honnêtement, je ne suis pas convaincu que le dispositif d'appui-conseil, avec un rôle central pour les services techniques, fonctionne aussi bien qu'espérer. À mon avis, il y a encore beaucoup d'améliorations à apporter. Je pense que le principal problème réside dans le manque d'information et de communication à ce sujet. Lorsque nous avons tenté de mobiliser les services techniques déconcentrés de l'État pour les mettre à la disposition des collectivités, nous avons rencontré de nombreuses difficultés. Je me souviens d'une mission que j'ai effectuée avec le PADRE, où nous avons essayé de signer une convention entre la commune de Bandiagara et l'État pour mettre en place un agent des services techniques déconcentrés. Et je peux vous dire que cela a été un véritable parcours du combattant. Il y a eu beaucoup de lenteurs et de blocages dans le processus de signature de la convention. Je ne suis pas sûr de savoir où se trouve exactement le problème, que ce soit au niveau de la législation ou d'autres aspects. Mais une chose est certaine, cela a pris énormément de temps et cela a été très frustrant.

Dans la plupart des cas, les services techniques déconcentrés de l'État disposent d'agents compétents qui peuvent apporter leur soutien aux collectivités territoriales, surtout dans les domaines où ils interviennent le plus fréquemment, tels que l'investissement, par exemple. Ces agents ont une bonne connaissance de leur domaine d'expertise et peuvent apporter un soutien précieux aux collectivités, que ce soit en termes de conseils techniques ou en faisant remonter des informations au niveau central pour obtenir le soutien nécessaire. Il serait donc

intéressant de développer des mécanismes qui permettent une plus grande flexibilité et une meilleure proximité entre ces agents et les collectivités. Il est également important que les collectivités soient bien informées sur les différents dispositifs existants pour mobiliser ces agents. Je me demande parfois si elles ont connaissance de toutes les possibilités qui s'offrent à elles. Il est primordial d'améliorer la communication et la transmission d'informations entre les services techniques déconcentrés de l'État et les collectivités territoriales. En travaillant sur ces aspects, nous pourrions renforcer la collaboration et permettre aux collectivités de bénéficier pleinement de l'expertise et du soutien des services techniques déconcentrés.

L'aspect crucial est de créer un lien solide entre les collectivités territoriales et les services techniques déconcentrés de l'État. Ce lien permettra d'optimiser l'utilisation de la matière grise disponible au sein de ces services et de répondre aux besoins des collectivités. En effet, les collectivités ont souvent des demandes liées à des projets d'investissement, nécessitant un avis ou une expertise technique. Bien que les moyens matériels puissent également être importants, le véritable enjeu réside dans l'établissement d'une communication fluide et d'une collaboration étroite entre les collectivités et les services déconcentrés. Il est essentiel de mettre en place des mécanismes qui favorisent cette coopération, afin de tirer pleinement parti des ressources intellectuelles et des compétences disponibles. Certes, les moyens logistiques et matériels sont également nécessaires pour assurer un suivi adéquat et faciliter les déplacements, mais le véritable défi réside dans la mise en place d'un cadre de collaboration efficace. Cela permettra de combler le fossé existant entre les collectivités territoriales et les services déconcentrés, favorisant ainsi un développement harmonieux des territoires. Il est donc primordial de renforcer les liens et la coordination entre les différents acteurs, afin de maximiser l'efficacité du dispositif d'appui-conseil et de répondre de manière adéquate aux attentes des collectivités territoriales. En créant une véritable synergie entre ces deux entités, nous pourrions contribuer à la construction d'un système décentralisé plus solide et plus performant.

Pensez-vous que le système de soutien financier aux collectivités territoriales, à travers les différentes dotations du FNACT, fonctionne comme espéré ?

Le système de soutien financier aux collectivités territoriales à travers les différentes dotations du Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales est un mécanisme bien conçu sur le papier, mais dans la réalité, son fonctionnement laisse à désirer, surtout du point de vue des

collectivités territoriales. Il y a plusieurs raisons qui expliquent cette situation. Tout d'abord, il y a souvent un décalage entre ce qui est prévu dans les textes et la manière dont cela se traduit dans la mise en œuvre concrète. Les collectivités rencontrent des difficultés pour accéder aux ressources financières qui leur sont allouées et pour les utiliser de manière efficace. Les procédures administratives peuvent être lourdes et complexes, ce qui ralentit le processus d'obtention des financements et limite leur impact réel sur le terrain. De plus, il y a une question de transparence et de redevabilité dans l'utilisation de ces ressources. Il est crucial que les collectivités rendent compte de manière claire et précise de l'utilisation des fonds alloués afin de garantir leur bonne gestion et d'éviter les détournements. Malheureusement, il y a encore des lacunes dans ce domaine, ce qui crée une certaine méfiance et remet en question l'efficacité du système de soutien financier. Il est donc essentiel d'améliorer le fonctionnement du système de soutien financier aux collectivités territoriales en simplifiant les procédures administratives, en renforçant la transparence et la redevabilité, et en offrant un accompagnement adéquat aux collectivités pour les aider à optimiser l'utilisation des ressources qui leur sont allouées. En résumé, bien que le système de soutien financier aux collectivités territoriales à travers les dotations du FNACT soit un bon mécanisme sur le papier, des efforts supplémentaires doivent être déployés pour assurer son bon fonctionnement et garantir son efficacité réelle au niveau des collectivités territoriales.

Selon moi, il est impératif de remédier aux dysfonctionnements observés dans le mécanisme de financement de l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales. Prenons l'exemple concret de la mise à disposition des fonds pour un projet. Normalement, la mise à disposition devrait permettre à la collectivité de disposer d'un premier financement pour démarrer les travaux et garantir les ressources nécessaires pour payer les prestataires. Toutefois, dans la réalité, nous constatons que les fonds mis à disposition sont utilisés directement par le prestataire pour exécuter les travaux, plutôt que d'être réservés par la collectivité pour les paiements futurs.

Cette situation pose plusieurs problèmes. Si les travaux ne sont pas réalisés correctement ou si le prestataire ne respecte pas les délais, la collectivité se retrouve dans une situation délicate où elle doit effectuer des paiements sans avoir la certitude que les travaux ont été exécutés conformément aux attentes. Il est donc essentiel de réviser et de corriger ce dysfonctionnement dans le mécanisme de financement. Il faudrait veiller à ce que les fonds

mis à disposition soient gérés de manière adéquate par la collectivité, afin de garantir l'achèvement satisfaisant des travaux et d'éviter les mauvaises utilisations des fonds. Une meilleure coordination entre l'ANICT et les collectivités territoriales est également nécessaire pour assurer une utilisation efficiente des ressources financières et une gestion rigoureuse des projets. Cela implique de clarifier les procédures administratives, de renforcer les capacités des acteurs impliqués et de mettre en place des mécanismes de suivi et de contrôle efficaces. En résumé, il est primordial d'améliorer le fonctionnement du système de soutien financier aux collectivités territoriales en rectifiant les problèmes de gestion des fonds et en renforçant la collaboration entre les parties prenantes. Cela permettra de maximiser les retombées positives des projets pour le développement des territoires.

Ce dysfonctionnement est un premier problème majeur dans le système de financement des projets qui persiste tout au long de la chaîne et a des conséquences néfastes sur la gestion financière des collectivités territoriales. Dans la pratique, il arrive que les fonds mis à disposition par l'ANICT soient utilisés directement par le prestataire pour exécuter les travaux, plutôt que d'être réservés par la collectivité pour les paiements futurs. Cela crée une situation problématique où la collectivité se retrouve sans ressources pour effectuer les paiements ultérieurs si les travaux ne sont pas réalisés conformément aux attentes. Pour remédier à cette situation, il est essentiel de revoir le mécanisme de décaissement des fonds. Il serait préférable de mettre en place une approche basée sur des tranches de financement, où les fonds seraient débloqués progressivement en fonction de l'avancement des travaux. Ainsi, la collectivité aurait un matelas financier pour payer les prestataires au fur et à mesure de l'avancement des travaux, ce qui permettrait de mieux contrôler les dépenses et d'éviter les mauvaises utilisations des fonds. Une autre mesure importante serait de renforcer le rôle de l'ANICT dans la vérification des travaux réalisés avant de donner son approbation pour le décaissement des fonds. L'ANICT devrait examiner attentivement les attachements, les comptes rendus de réception et les décomptes fournis par la collectivité pour s'assurer que les travaux ont été exécutés conformément aux normes et aux critères établis. Cela garantirait une meilleure gestion financière et une utilisation plus efficace des ressources allouées.

Plutôt que de fournir directement les fonds à l'entreprise chargée des travaux, il serait préférable de baser le décaissement sur l'avancement réel des travaux. Cela permettrait de mieux contrôler les dépenses et de s'assurer que les prestataires sont payés en fonction de la

réalisation des travaux conformément aux attentes. Cependant, il est également crucial de prendre en compte la pertinence des projets lors de l'examen des demandes de financement. Il ne s'agit pas uniquement de vérifier si le projet est inscrit dans le PDSEC de la collectivité et a été délibéré par le conseil communal. Il est important de mener une analyse approfondie pour évaluer la pertinence du projet, sa faisabilité technique, économique et sociale, ainsi que son impact potentiel sur le développement local. Il est vrai que le système actuel se concentre davantage sur les aspects administratifs et la conformité aux plans de développement, plutôt que sur l'évaluation de la pertinence des projets. Pour améliorer cette situation, il serait bénéfique d'inclure des critères d'évaluation plus rigoureux pour garantir que les projets financés répondent réellement aux besoins des collectivités et contribuent à leur développement durable.

Les montants sont loin de suffire pour répondre aux besoins d'investissement des collectivités territoriales. Les projets d'infrastructures, de développement local et d'amélioration des services publics requièrent des ressources financières conséquentes. Les 10 à 18 millions de francs CFA alloués en moyenne par collectivité sont insuffisants pour couvrir les coûts liés à la réalisation de ces projets. De plus, il convient de prendre en compte l'ampleur des besoins de développement dans les collectivités territoriales, notamment en termes d'infrastructures de base, d'éducation, de santé, d'accès à l'eau potable, d'assainissement, de développement économique, et bien d'autres. Ces besoins sont multiples et nécessitent des investissements significatifs pour améliorer les conditions de vie des populations et favoriser leur développement durable. Il est donc primordial d'augmenter les ressources allouées aux collectivités territoriales pour leur permettre de réaliser des projets de grande envergure et de répondre aux attentes de leurs citoyens. Cela nécessite une mobilisation de financements supplémentaires, que ce soit par le biais du budget de l'État, de partenariats avec des bailleurs de fonds ou d'autres mécanismes de financement innovants.

Les montants alloués par le FNACT aux collectivités territoriales ne permettent pas de réaliser des projets d'envergure ou de répondre pleinement aux besoins des populations. Les exemples cités, tels que la construction de salles de classe, la clôture d'un centre de santé, ou la réalisation d'infrastructures marchandes, démontrent que les fonds alloués ne sont souvent pas suffisants pour mener à bien ces projets. En conséquence, les collectivités sont contraintes de réaliser ces projets par étapes, sur plusieurs années, en fonction des montants disponibles.

Cela limite leur capacité à répondre rapidement et de manière complète aux besoins de leur communauté. De plus, certains projets qui nécessitent des investissements plus importants, tels que la construction d'une piste, peuvent être réalisés seulement par tronçons, ce qui prolonge davantage la durée de réalisation. Les besoins en infrastructures de base et en équipements socio-économiques sont souvent bien plus importants que les ressources disponibles. Les collectivités doivent donc faire des choix difficiles quant à la priorisation des projets et peuvent se retrouver dans l'incapacité de satisfaire pleinement les attentes de leurs populations.

Des progrès ont été réalisés dans le développement des zones rurales, notamment en termes d'infrastructures sociales de base. Il y a eu une évolution significative dans la physionomie de ces zones, où l'on peut désormais trouver des équipements sociaux qui étaient auparavant inimaginables. Cela suscite une certaine satisfaction de constater que des actions ont été entreprises pour améliorer l'accès aux services essentiels. La construction de maternités dans des zones éloignées, par exemple à une distance de 300 à 200 kilomètres du chef-lieu de la région, est un exemple concret de progrès réalisé. De même, la réalisation de points d'eau potable est un autre aspect positif de ces efforts de développement. Ces réalisations démontrent qu'il y a eu un engagement sur le terrain et un réel désir d'améliorer les conditions de vie des populations rurales. Cependant, il est également important de reconnaître que des défis subsistent et qu'il reste encore beaucoup à faire pour garantir un accès équitable et durable aux services de base dans toutes les zones rurales.

Selon-vous, est-ce que les collectivités ont la capacité d'entretenir l'ensemble de leurs biens mobiliers et immobiliers ?

Les collectivités territoriales font face à des difficultés pour assurer l'entretien de l'ensemble de leurs biens mobiliers et immobiliers. Dans certains cas, notamment pour des ouvrages tels que les marchés, il existe des pratiques culturelles qui favorisent leur entretien de façon naturelle. Par exemple, les femmes qui ramassent les ordures après la fin du marché. Cependant, pour d'autres infrastructures nécessitant une technicité particulière, la situation devient plus complexe. Lorsqu'il s'agit de gérer des écoles, des centres de santé communautaires ou d'autres types de bâtiments, il est essentiel de mettre en place des mécanismes adéquats. Bien que des comités de gestion et des associations de parents d'élèves soient souvent impliqués, leur fonctionnement peut être limité, en particulier en ce

qui concerne l'entretien des infrastructures. Il arrive fréquemment que des problèmes surviennent, tels qu'une fissure à colmater ou une partie du bâtiment endommagée, mais qu'il n'y ait pas de ressources prévues pour y remédier.

Dans ces situations, à moins qu'un bon samaritain ne décide d'apporter son aide, les problèmes d'entretien peuvent persister pendant longtemps. Il est regrettable de constater que les infrastructures qui ont été mises en place ne sont pas toujours accompagnées de mécanismes financiers appropriés pour assurer leur entretien. Par exemple, les comités de gestion scolaires perçoivent souvent des cotisations des parents d'élèves, mais ces fonds sont parfois utilisés à d'autres fins ou ne sont pas payés du tout. Pour remédier à cette situation, il est nécessaire de renforcer les mécanismes de financement et de gestion au niveau des collectivités territoriales. Il est important d'allouer des ressources spécifiques à l'entretien des infrastructures et de veiller à ce que ces ressources soient utilisées de manière adéquate. Cela peut impliquer la sensibilisation des parties prenantes, la mise en place de comités de gestion efficaces dotés de fonds dédiés à l'entretien, et la promotion de bonnes pratiques de gestion des biens mobiliers et immobiliers.

Pour assurer un entretien efficace des infrastructures, il est nécessaire de mettre en place une organisation appropriée et de mobiliser les ressources nécessaires. Il est essentiel de fournir une formation adéquate aux comités de gestion afin de les outiller pour leur rôle. Cela peut inclure des connaissances sur la gestion financière et l'entretien des biens mobiliers et immobiliers. Parallèlement, il est important de mettre en place des mécanismes financiers qui permettent d'avoir des ressources dédiées à l'entretien des infrastructures. Par exemple, les comités de gestion scolaires peuvent collecter des cotisations auprès des parents d'élèves, dont une partie est spécifiquement allouée à l'entretien des installations. De même, les Associations de Soutien aux Activités de la Commune (ASACO) peuvent mettre de côté une partie de leurs recettes pour intervenir en cas de besoin d'entretien des structures. En ayant à la fois une organisation bien structurée et des ressources financières dédiées, les collectivités territoriales seront en mesure de mieux entretenir leurs biens mobiliers et immobiliers. Cela garantira leur bon fonctionnement et leur durabilité à long terme, tout en répondant aux besoins des communautés locales.

Annexe 13 – Retranscription de l'entretien avec M. Diakalidia DEMBELE, ancien Expert de la Mission de Décentralisation et de la Réforme Institutionnelle, Coordinateur du Programme d'Appui à la Décentralisation et à la Régionalisation (PADR) de la coopération technique allemande (GIZ)

Réalisé à Bamako, le 15 août 2021

Vous étiez membre de la MDRI, pouvez-vous décrire les réflexions à l'époque concernant le projet de décentralisation ?

En tant que membre de la Mission de la Décentralisation et des Réformes Institutionnelles à l'époque, notre réflexion était axée sur la mise en œuvre du projet de décentralisation. La mission avait pour objectif principal de mettre en place les bases nécessaires à la décentralisation et d'accompagner les premières communes dans cette transition. Nous avons travaillé sur plusieurs aspects clés de la décentralisation. Tout d'abord, nous avons réfléchi à la manière de territorialiser le processus, c'est-à-dire comment définir les limites géographiques des nouvelles entités territoriales. Cela impliquait des réflexions sur les découpages administratifs et la création de nouvelles communes. Ensuite, nous nous sommes penchés sur les aspects administratifs. Il était essentiel de mettre en place des structures locales capables de gérer les affaires courantes au niveau des collectivités territoriales. Cela comprenait l'élaboration des organigrammes, la définition des rôles et responsabilités des différentes entités locales, et la mise en place des mécanismes de gouvernance nécessaires. Un autre volet important de notre réflexion concernait les aspects financiers de la décentralisation. Il était crucial de garantir aux collectivités territoriales des ressources financières adéquates pour leur permettre d'exercer leurs compétences. Nous avons travaillé sur la définition des dotations et des mécanismes de financement, en cherchant à assurer l'autonomie financière des collectivités tout en maintenant un équilibre avec les ressources de l'État central.

Les premières communes ont été créées courant 1996, mais les élections communales n'ont eu lieu qu'en mai 1999. La Mission de la Décentralisation et des Réformes Institutionnelles avait une planification qui prévoyait initialement un seul niveau de collectivité, à savoir la

commune. Cependant, lors de l'adoption de la loi, les députés ont décidé, pour des raisons politiques, de créer toutes les régions et tous les cercles du Mali en tant que collectivités territoriales. Cela a entraîné la mise en place de trois niveaux de collectivités dès le départ. Cette décision a posé des défis considérables. En tant que techniciens, nous avons averti les autorités, y compris les députés, que le démarrage avec trois niveaux de collectivités ne serait pas facile. Les spécificités et les implications financières et administratives des trois niveaux n'avaient pas été pleinement prises en compte dans nos réflexions à l'époque. Il est important de noter que la mise en place de la décentralisation est un processus complexe et évolutif. Les défis auxquels nous avons été confrontés au démarrage ont nécessité des ajustements et des efforts continus pour adapter les mécanismes et les ressources aux différentes réalités des collectivités territoriales. Cela a été une leçon importante pour les futures étapes de la décentralisation et a conduit à des réflexions approfondies sur la planification et la mise en œuvre du processus de décentralisation dans le pays.

Le démarrage simultané des trois niveaux de collectivités a entraîné des conséquences importantes. Tout d'abord, il y a eu une insuffisance dans l'accompagnement des collectivités territoriales à tous les niveaux. L'État devait fournir un soutien aux nouvelles communes, aux nouveaux cercles et aux nouvelles régions, mais il a été difficile de mettre en place cet accompagnement de manière adéquate. Sur le plan financier, les conséquences ont également été significatives. L'État n'a pas été en mesure de fournir les ressources nécessaires à l'ensemble des collectivités territoriales conformément à leurs besoins. Cette situation persiste encore aujourd'hui et constitue un défi majeur pour la mise en œuvre effective de la décentralisation. De plus, la complexité de l'accompagnement des trois niveaux de collectivités a également posé des difficultés aux partenaires techniques et financiers. Il était plus facile pour eux de soutenir un seul niveau de collectivité plutôt que de s'engager avec les trois niveaux simultanément. Ces conséquences ont nécessité des ajustements dans la manière dont nous abordons la décentralisation. Il a fallu trouver des solutions pour renforcer l'accompagnement, mobiliser davantage de ressources financières et faciliter la coordination entre les différents niveaux de collectivités. C'est un processus d'apprentissage continu, et nous travaillons actuellement à surmonter ces défis afin de garantir le plein fonctionnement et le développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales du pays.

Les conséquences du démarrage simultané des trois niveaux de collectivités ont été nombreuses et significatives. Tout d'abord, les collectivités ont commencé leur fonctionnement avec des ressources très limitées provenant de l'État. En réalité, elles ont utilisé les mêmes ressources que celles de l'État malien, sans recevoir de moyens supplémentaires spécifiques pour leur fonctionnement. Cela a eu un impact sur la qualité de la gouvernance, ainsi que sur la formation et le renforcement des capacités des acteurs locaux, car les ressources disponibles étaient insuffisantes pour répondre à tous ces besoins. En conséquence, l'accompagnement technique et la formation des agents des collectivités territoriales ont été compromises, ce qui a influencé la qualité de la mise en œuvre de la décentralisation. Les collectivités n'ont pas disposé des ressources humaines préparées et des moyens adéquats pour gérer efficacement leurs responsabilités. Cela a conduit à des lacunes dans la gestion, la planification et la mise en place de politiques et de projets au niveau local.

De plus, la création des cercles et des régions en tant que collectivités territoriales a également été influencée par des considérations politiques. Cela a eu des répercussions sur les élections locales, car la dimension politique a parfois prévalu sur d'autres critères, tels que la pertinence et la représentativité des collectivités. Il est important de souligner que ces conséquences ont été identifiées et font l'objet d'une réflexion continue afin d'apporter les ajustements nécessaires pour améliorer le fonctionnement des collectivités territoriales et renforcer leur capacité à assumer leurs responsabilités de manière optimale. Cela nécessite une coordination accrue entre l'État, les collectivités et les partenaires techniques et financiers, ainsi que des efforts continus pour mobiliser des ressources adéquates pour soutenir le développement local et la décentralisation.

La création des cercles et des régions en tant que collectivités territoriales a été motivée par des considérations politiques. Les députés ont pris la décision de positionner des élus à chaque niveau, c'est-à-dire au niveau de la commune, du cercle et de la région, dans le but de répondre à des intérêts politiques. Cependant, d'un point de vue technique, cette approche n'était pas optimale et cela avait été souligné à l'époque. La mise en place simultanée des trois niveaux de collectivités a posé des défis importants en termes de coordination, de capacités et de ressources disponibles. Les conséquences de cette décision politique ont été mentionnées précédemment, notamment en ce qui concerne l'insuffisance des moyens d'accompagnement et la difficulté de former et de préparer adéquatement les acteurs locaux.

La décentralisation devrait être basée sur des considérations techniques et de développement, en tenant compte des besoins réels des territoires et des communautés. Les décisions politiques ne devraient pas prévaloir sur les critères de pertinence et d'efficacité dans la mise en place des collectivités territoriales. Il est essentiel d'évaluer et d'ajuster constamment les politiques de décentralisation afin de garantir leur succès et leur contribution au développement local.

J'aimerais revenir avec vous sur les débats à l'Assemblée Nationale qui ont porté sur le choix de projet de décentralisation, entre une décentralisation intégrale ou progressive. Pouvez-vous nous présenter qu'elles étaient les réflexions à l'époque et le raisonnement qui l'a emporté ?

Lors des débats à l'Assemblée Nationale sur le choix du projet de décentralisation, deux options étaient sur la table : la décentralisation intégrale ou progressive. Les réflexions ont porté sur la question des compétences à transférer aux collectivités territoriales et sur la manière de le faire. L'idée d'une décentralisation intégrale, c'est-à-dire transférer toutes les compétences aux collectivités territoriales dès le départ, a été discutée. Cependant, il a été considéré que cela pouvait être trop ambitieux et risqué, compte tenu des capacités limitées des collectivités à assumer toutes ces compétences immédiatement. Il était important de procéder par étapes afin de garantir une mise en œuvre progressive et efficace de la décentralisation. Par conséquent, une approche progressive a été privilégiée. Les compétences ont été transférées par délégation, en commençant par un lot de compétences automatiques qui ont été confiées aux collectivités dès le départ. Pour ce qui concerne les compétences techniques, telles que l'eau, l'éducation et la santé, elles ont été ciblées comme des domaines prioritaires pour être transférées aux collectivités territoriales. Le transfert des compétences techniques ne s'est pas accompagné des ressources adéquates. Malgré le transfert de responsabilités, les moyens financiers et les capacités techniques nécessaires pour assumer ces compétences n'ont pas été suffisamment mobilisés. Cela a créé des difficultés pour les collectivités dans la gestion de ces domaines clés tels que l'éducation, la santé et l'eau. La décentralisation ne se limite pas seulement au transfert des compétences, mais doit également être accompagnée des moyens nécessaires pour leur mise en œuvre effective. Cela comprend les ressources financières, les capacités techniques, les formations appropriées et le renforcement des institutions locales. La question des moyens doit être prise

en compte pour garantir le succès de la décentralisation et le développement harmonieux des territoires.

Le transfert des compétences techniques aux collectivités territoriales a nécessité une réflexion approfondie et des discussions avec les techniciens des différents ministères concernés. Il était crucial de déterminer quelles responsabilités seraient confiées aux communes, aux cercles et aux régions respectivement. Cela impliquait notamment de revoir les budgets alloués aux différents ministères et de déterminer comment transférer ces ressources financières aux collectivités territoriales. Cependant, cela a posé des difficultés, car il a fallu trouver un équilibre entre les responsabilités accordées à chaque niveau de collectivité. Des séances de travail ont été organisées avec les techniciens des départements ministériels concernés afin de définir les attributions spécifiques de chaque niveau.

Cependant, il est vrai que certains techniciens ont pu percevoir ce transfert de compétences comme une perte de pouvoir pour les services techniques de l'État. Il a donc été nécessaire de les convaincre de l'importance de cette décentralisation et des avantages qu'elle pouvait apporter en termes de prise de décision au niveau local, d'efficacité et de proximité avec les citoyens. Malgré les difficultés rencontrées, des ateliers et des discussions ont permis d'avancer dans la détermination des responsabilités de chaque niveau de collectivité. Cependant, il est important de souligner que le processus de décentralisation est en constante évolution et nécessite une coordination continue entre les différents acteurs pour garantir une mise en œuvre réussie et efficace.

Le transfert des compétences aux collectivités territoriales ne se limite pas uniquement aux secteurs de la santé, de l'éducation et de l'eau. Au fil du temps, d'autres compétences ont été transférées, telles que l'urbanisme, l'environnement et d'autres secteurs. Je ne dispose pas des informations les plus récentes, mais je suis conscient que des réunions techniques ont eu lieu pour planifier et mettre en œuvre ces transferts de compétences supplémentaires. Il est essentiel de souligner que le transfert des compétences ne se résume pas seulement à leur décentralisation, mais qu'il doit être accompagné du transfert des ressources humaines, financières et matérielles nécessaires. Cela comprend la formation et le renforcement des capacités des agents des collectivités territoriales, ainsi que l'allocation des ressources financières adéquates pour leur permettre de remplir leurs nouvelles responsabilités.

Sur le plan budgétaire, des progrès ont été réalisés en matière de transfert de budgets aux collectivités territoriales, afin de leur permettre de gérer les compétences qui leur ont été confiées. Cependant, il est important de continuer à suivre et à évaluer ces transferts pour s'assurer qu'ils sont effectifs et qu'ils permettent réellement aux collectivités de répondre aux besoins de leurs citoyens. Le processus de décentralisation et de transfert des compétences est un processus complexe qui demande une coordination et une collaboration continues entre l'État, les collectivités territoriales et les acteurs concernés. Il est donc crucial de poursuivre les efforts visant à renforcer la décentralisation et à assurer la mise en place de mécanismes adéquats pour soutenir les collectivités dans l'exercice de leurs responsabilités.

Le processus de décentralisation ne se limite pas seulement à transférer les compétences aux collectivités territoriales, mais il nécessite également un accompagnement et une formation adéquats des élus locaux, des agents des collectivités et des services techniques. Il est essentiel de préparer et de renforcer les capacités de tous les acteurs impliqués afin qu'ils puissent remplir leurs nouvelles responsabilités de manière efficace et efficiente. Les réticences des services techniques de l'État face au transfert des compétences aux collectivités peuvent être compréhensibles, car cela implique un changement dans leur rôle et une redistribution des responsabilités. Il est donc important de les impliquer et de les accompagner dans ce processus, en leur fournissant la formation et les ressources nécessaires pour qu'ils puissent jouer leur rôle de manière efficace. Il s'agit de créer une synergie entre les différents acteurs, y compris les collectivités territoriales, les services techniques de l'État, la société civile et les populations locales, afin de garantir la fourniture de services de qualité aux citoyens.

Le processus de décentralisation est effectivement un chantier complexe qui nécessite une compréhension et une coordination de la part de tous les acteurs concernés. Il est important de promouvoir une culture de collaboration et de partenariat entre les différentes parties prenantes afin de tirer le meilleur parti de la décentralisation et d'assurer une gouvernance locale efficace et participative. Il est encourageant de constater que des efforts sont déployés pour accompagner les acteurs et renforcer leurs capacités. Cela permettra une meilleure mise en œuvre de la décentralisation et contribuera à l'amélioration des services publics locaux et au développement harmonieux des territoires.

Il est difficile de généraliser et de dire si tous les députés ont pleinement compris les textes qu'ils ont votés lors du processus de décentralisation. Cependant, il est important de noter que les textes de loi qui régissent la décentralisation, tels que la Constitution et les lois spécifiques, établissent effectivement le principe de subsidiarité et définissent les compétences attribuées aux différents niveaux de collectivités. Le principe de subsidiarité consiste à déléguer les compétences et les responsabilités aux niveaux de gouvernement les plus proches des citoyens, dans le but de favoriser une prise de décision plus efficace et de répondre aux besoins spécifiques des collectivités locales. Ce principe est ancré dans les textes juridiques, et il est important pour assurer une bonne gouvernance et une répartition claire des compétences entre l'État et les collectivités territoriales. Cependant, il est possible que certains députés n'aient pas complètement saisi toutes les implications et les nuances de ces textes lorsqu'ils ont été votés. La complexité de la décentralisation et des questions juridiques qui l'accompagnent peut rendre la compréhension de ces textes plus difficile pour certains parlementaires.

Le débat autour du choix des niveaux de collectivités territoriales lors de la mise en place de la décentralisation au Mali a été complexe et continue de susciter des discussions. Certains acteurs remettent en question la pertinence du niveau cercle, estimant qu'il n'a pas une visibilité claire en tant que collectivité territoriale, contrairement aux communes et aux régions. Il est vrai que la création du cercle en tant que niveau de collectivité a introduit une strate intermédiaire entre les communes et les régions, ce qui a pu générer des interrogations sur son rôle et sa légitimité. Certains estiment que la commune, en tant que niveau de proximité, est plus appréciée et que la région, en tant qu'échelon de coordination, joue un rôle plus significatif. Ces débats ne sont pas uniques au Mali et se retrouvent dans d'autres contextes de décentralisation. Le choix des niveaux de collectivités territoriales dépend des spécificités et des besoins propres à chaque pays. La question de la suppression ou de la révision du niveau cercle est un enjeu délicat, car cela impliquerait de revoir l'organisation administrative et les fonctions des agents qui travaillent à ce niveau. Il est nécessaire d'engager une réflexion approfondie, impliquant les acteurs politiques, les techniciens, ainsi que les populations, afin d'évaluer les avantages et les inconvénients de cette proposition et de déterminer la voie à suivre pour une décentralisation efficace et adaptée au contexte malien. Cela souligne l'importance d'une réflexion continue et d'un dialogue entre les

différentes parties prenantes pour l'évolution et l'amélioration du système de décentralisation, afin de répondre aux besoins des collectivités territoriales et de promouvoir un développement local durable.

La création des communes a été un processus participatif qui a impliqué les populations locales dans la détermination des limites territoriales et la formation des entités communales. Ce processus a été marqué par des débats, des consultations et des prises en compte des critères culturels et historiques propres à chaque aire géographique. La participation des populations dans la création des communes visait à favoriser leur engagement et leur appropriation du processus de décentralisation, en leur permettant de se réunir, de discuter et de définir ensemble une vision commune pour le développement de leur territoire. Cela a permis de tenir compte des spécificités locales et des aspirations des populations.

Il est vrai que lors de la création des cercles et des régions en tant que collectivités territoriales, ce processus participatif n'a pas été suivi de la même manière. Les députés ont pris la décision d'ériger ces niveaux en collectivités sans une consultation aussi approfondie des populations concernées. Cela a pu entraîner des problèmes et des réticences, car les populations n'ont peut-être pas eu la même opportunité de s'exprimer et de participer activement au processus. Il est donc important de souligner la nécessité de garantir une participation effective des populations dans toutes les étapes de la décentralisation, y compris la création et l'organisation des différentes strates de collectivités territoriales. Cela permettrait d'assurer une meilleure appropriation, une plus grande légitimité et une adhésion plus forte des acteurs locaux aux décisions prises et aux actions entreprises. La décentralisation est un processus complexe et évolutif, qui nécessite un dialogue constant avec les populations et une adaptation aux réalités locales. Il est essentiel d'impliquer les acteurs politiques, les techniciens, les représentants de la société civile et les populations dans la réflexion et la prise de décision, afin de promouvoir une décentralisation effective et bénéfique pour tous.

Il est regrettable d'apprendre que certaines communes ont été désélectionnées ou rattachées à d'autres entités territoriales contre la volonté de leurs populations. Ce genre de situations peut entraîner une désorganisation du schéma établi par la MDRI et nuire à l'appropriation locale du processus de décentralisation. Il est essentiel que les députés et les acteurs politiques se concertent de manière approfondie avec les populations locales avant de prendre des décisions concernant la création et l'organisation des communes. Les

consultations préalables et le respect des choix exprimés par les populations sont des éléments cruciaux pour garantir une décentralisation véritablement participative et démocratique.

Il est possible que les députés aient pris des décisions basées sur des considérations politiques ou d'autres facteurs qui ont conduit à des réorganisations territoriales contre la volonté des populations. Cela souligne l'importance de renforcer la sensibilisation et la formation des acteurs politiques sur les principes fondamentaux de la décentralisation, y compris le respect de la libre expression des populations et leur droit à la gouvernance locale. Pour éviter de telles situations à l'avenir, il est nécessaire d'assurer une coordination efficace entre les différentes parties prenantes impliquées dans le processus de décentralisation, notamment les techniciens, les élus, les représentants de la société civile et les populations locales. Un dialogue ouvert, transparent et inclusif permettrait de mieux prendre en compte les aspirations et les besoins des communautés, et de garantir une mise en œuvre cohérente et harmonieuse de la décentralisation.

Il est difficile de donner des exemples spécifiques de villages qui n'ont pas encore reconnu leur commune d'appartenance sans informations plus détaillées. La reconnaissance de la commune d'appartenance peut varier d'une région à l'autre et dépendre de plusieurs facteurs, tels que les relations intercommunautaires, les enjeux politiques locaux ou les différends fonciers. Cependant, il est important de noter que la reconnaissance de la commune d'appartenance est un processus qui nécessite du temps et des efforts de dialogue et de sensibilisation. Il est essentiel d'encourager les communautés à participer activement aux décisions locales et à s'engager dans le processus de gouvernance territoriale.

Pour résoudre ces problèmes, il peut être nécessaire de mener des discussions et des négociations avec les villages concernés, d'identifier les préoccupations spécifiques qui empêchent la reconnaissance de la commune d'appartenance et de trouver des solutions adaptées à chaque situation. Cela peut impliquer des initiatives de médiation, des rencontres communautaires et des efforts continus de renforcement de la confiance et de la communication. Il est essentiel que les autorités locales, les leaders communautaires et les acteurs de la décentralisation travaillent ensemble pour résoudre ces problèmes et promouvoir une décentralisation inclusive et participative. Cela permettra de renforcer

l'engagement des communautés dans la gouvernance locale et de favoriser le développement harmonieux des territoires.

Les aspects historiques, les rivalités ethniques ou les tensions communautaires peuvent jouer un rôle important dans la reconnaissance des communes et dans la participation des populations au processus de décentralisation. Ces dynamiques peuvent générer des réticences à payer les impôts locaux, à reconnaître l'autorité des maires ou à s'impliquer dans la gouvernance locale. Il est essentiel de prendre en compte ces réalités locales lors de la mise en œuvre de la décentralisation et de promouvoir le dialogue intercommunautaire et la réconciliation pour surmonter ces divisions. Cela peut nécessiter des efforts importants de sensibilisation, de médiation et de renforcement de la confiance entre les différentes communautés. Les autorités locales et les acteurs de la décentralisation doivent travailler en étroite collaboration avec les leaders communautaires et les représentants des populations pour résoudre ces problèmes et créer un climat propice à la participation et à la reconnaissance mutuelle.

Il est également crucial que les décisions concernant le découpage territorial et l'érection des cercles et des régions en communes soient basées sur des critères objectifs, tenant compte des réalités socio-économiques, culturelles et géographiques des populations concernées. Les consultations et les échanges avec les populations locales doivent être approfondis afin de prendre en compte leurs préoccupations et de garantir une représentativité équitable dans la gouvernance locale. En somme, la résolution de ces problèmes complexes nécessite une approche globale, intégrant à la fois la dimension historique, culturelle et politique, ainsi qu'un engagement soutenu en faveur du dialogue, de la réconciliation et de l'inclusion.

La méthode de décentralisation et de découpage territorial peut varier d'un pays à l'autre et dépendre du contexte spécifique de chaque pays. Dans le cas du Mali, il semble y avoir eu des différences dans la manière dont les communes, les cercles et les régions ont été traités dans le processus de décentralisation. Pour les communes, il semble y avoir eu des concertations et des consultations avec les populations locales, ainsi que des projets de loi spécifiques qui ont été élaborés en collaboration avec les administrateurs et les experts compétents. Cela a permis de prendre en compte les réalités locales, les besoins et les préférences des populations lors du découpage des communes.

En revanche, pour les cercles et les régions, il semble y avoir eu moins de concertations et de consultations directes avec les populations. Les députés ont pris la décision d'élever les circonscriptions administratives existantes au statut de collectivités territoriales sans nécessairement tenir compte des spécificités locales ou des aspirations des populations. Il est donc essentiel de veiller à ce que le processus de décentralisation soit inclusif, participatif et fondé sur le dialogue avec les populations concernées. Les consultations et les concertations doivent être approfondies à tous les niveaux de collectivités, en tenant compte des particularités locales, des aspirations des communautés et des principes de bonne gouvernance. Il est également important que les projets de loi et les décisions relatives à la décentralisation soient fondés sur des critères objectifs, transparents et équitables, afin de garantir une représentativité et une efficacité optimales dans la gouvernance locale. Cela nécessite une collaboration étroite entre les acteurs politiques, les experts techniques et les populations locales.

La décentralisation est souvent basée sur des modèles et des expériences d'autres pays, et il est courant de s'inspirer des lois et des pratiques d'autres nations. Dans le cas du Mali, il est possible que les textes et les principes de décentralisation aient été influencés par des modèles étrangers, notamment ceux de la France, tout en prenant en compte les réalités spécifiques du pays. S'inspirer des expériences d'autres pays peut être bénéfique pour tirer des leçons et identifier les meilleures pratiques en matière de décentralisation. Cela peut aider à établir un cadre juridique solide, à définir les compétences et les responsabilités des collectivités territoriales, et à mettre en place des mécanismes de gouvernance efficaces.

Cependant, il est important d'adapter ces modèles et ces lois à la réalité et aux besoins spécifiques du pays concerné. Chaque pays a ses propres particularités culturelles, sociales, économiques et politiques, qui doivent être prises en compte pour assurer une décentralisation pertinente et adaptée. Il est également essentiel d'impliquer les acteurs nationaux dans le processus d'élaboration des textes et des politiques de décentralisation, afin de garantir une appropriation et une compréhension approfondie des enjeux et des objectifs de la décentralisation.

Les informations sur le processus de décentralisation, les compétences des collectivités territoriales et les responsabilités des maires doivent être largement diffusées auprès des populations pour favoriser une meilleure compréhension et une participation active. Il est

louable que des campagnes d'explication aient été menées et que des débats aient été organisés au niveau local pour informer les citoyens sur la décentralisation. Cela témoigne de l'importance accordée à la sensibilisation et à l'appropriation du processus par les acteurs locaux.

Cependant, il est également important de reconnaître que malgré ces efforts, des incompréhensions et des insuffisances d'information peuvent persister. La décentralisation est un processus complexe et ses implications peuvent être difficiles à appréhender pour certaines personnes. Il est donc nécessaire de continuer à renforcer la communication et à fournir des informations claires et accessibles à la population. En outre, il est essentiel de veiller à ce que la communication soit continue et adaptée aux différentes étapes de la décentralisation. Il ne suffit pas de communiquer uniquement au moment des élections ou de l'installation des collectivités territoriales, mais également tout au long du processus, en mettant en évidence les réalisations, les défis et les perspectives de développement local.

Il est compréhensible qu'il y ait eu des doutes et du scepticisme quant à la tenue des élections communales à l'époque. La démocratisation du processus électoral et la participation citoyenne sont des éléments essentiels de la décentralisation, et il est important de s'assurer que les populations puissent exercer leur droit de participer à la gestion des affaires locales, même en cas d'obstacles ou de difficultés dans l'organisation des élections. Le dispositif, mis en place par la MDRI en cas de non-tenue des élections, a été conçu pour permettre aux populations de participer à la gestion des affaires locales de manière provisoire. Il peut s'agir de la mise en place d'un dispositif d'administration transitoire, avec la désignation de représentants locaux ou de comités de gestion pour assurer la continuité des services publics et la prise de décisions. L'objectif était de garantir que la vie quotidienne des citoyens ne soit pas perturbée en cas de retard ou d'obstacles dans l'organisation des élections. Cela permettait également de maintenir un niveau minimal de gouvernance locale et de continuer à répondre aux besoins de la population. Cependant, il est important de noter que la mise en place de ces dispositifs transitoires ne peut être qu'une solution temporaire. L'organisation d'élections régulières et démocratiques reste l'objectif ultime pour assurer la légitimité des élus et permettre une participation effective des citoyens. Il est également essentiel d'investir dans la sensibilisation et l'éducation civique pour renforcer la confiance des populations dans le processus électoral et encourager leur participation active. Cela implique de fournir des

informations claires sur les droits et les responsabilités des citoyens, de promouvoir la transparence et la responsabilité dans la gestion des affaires locales, et de renforcer les capacités des acteurs locaux pour une participation effective et informée.

Les émissions radio et télévisées, comme « *Poye Ka poye* », ont joué un rôle crucial dans la diffusion d'informations et l'explication des enjeux de la décentralisation. La radio, en particulier, est un moyen de communication puissant, en particulier dans les régions rurales où l'accès à d'autres sources d'information peut être limité. Cela permet de toucher un large public et de fournir des explications claires et accessibles sur la décentralisation et ses implications pour le développement local. Cependant, il est vrai qu'il reste beaucoup à faire en termes de sensibilisation et d'information continue des populations, en particulier en ce qui concerne la compréhension des fonctions des maires et des élus locaux. Il est essentiel de fournir aux citoyens des informations claires sur les rôles et les responsabilités des élus locaux, ainsi que sur les moyens de participer activement à la prise de décisions et à la gestion des affaires locales. Cela peut passer par des programmes de sensibilisation plus ciblés, des formations et des ateliers de renforcement des capacités à destination des élus locaux et des citoyens, ainsi que par la diffusion régulière d'informations sur les activités des collectivités territoriales et les réalisations locales.

De plus en plus de Maliens commencent à comprendre l'importance de la fonction du maire et le rôle clé qu'il joue dans la gouvernance locale et le développement des collectivités territoriales. L'implication croissante d'intellectuels dans les instances communales est un signe positif de la prise de conscience de l'importance de la décentralisation et de la nécessité d'une gestion efficace au niveau local. Cependant, le manque d'intérêt initial des partis politiques pour la décentralisation. Il est essentiel que les partis politiques s'impliquent activement dans la formation et la sensibilisation de leurs militants sur les principes et les enjeux de la décentralisation. Ils peuvent jouer un rôle clé dans la promotion de la participation citoyenne, la mobilisation des électeurs et le renforcement des capacités des élus locaux. La MDRI a effectivement créé les conditions favorables en fournissant des documents et des informations accessibles à tous. Cependant, il est nécessaire que les acteurs politiques et les partis politiques prennent une part active dans la diffusion de ces connaissances et la mobilisation des citoyens pour participer pleinement au processus de décentralisation.

L'évolution de la participation des partis politiques aux élections communales témoigne d'une meilleure compréhension de l'importance des élus locaux et de la fonction de maire dans la gouvernance locale et le développement des collectivités territoriales. Cependant, il est également important de souligner que même si la pertinence de l' élu local est de mieux en mieux comprise, il reste des défis à relever en termes de compréhension et de mesure de la fonction par ceux qui accèdent à ces postes. La sensibilisation continue et la formation sont des éléments essentiels pour permettre aux élus locaux de remplir efficacement leurs responsabilités et de comprendre pleinement les enjeux auxquels ils font face. Il est vrai que l'analphabétisme et le faible taux de lecture peuvent constituer des obstacles à la diffusion des informations et des documents expliquant le rôle du maire et des élus locaux. C'est pourquoi il est important de trouver des moyens alternatifs de communication et de sensibilisation, en utilisant des méthodes accessibles à tous, telles que des programmes radiophoniques, des séances d'information communautaire et des campagnes de sensibilisation sur le terrain. Continuer à sensibiliser et à former les élus locaux, ainsi que les citoyens, sur les attributions et les responsabilités des maires et des collectivités territoriales est essentiel pour renforcer la gouvernance locale et permettre un développement harmonieux des communautés. Cela permettra également de renforcer la confiance et la participation citoyenne dans le processus de décentralisation.

Alors, quelles seraient les pistes de solution, selon vous, pour redonner un sens à la décentralisation et au principe de subsidiarité ?

Je pense qu'il est crucial de redonner un sens à la décentralisation et de renforcer le principe de subsidiarité au Mali. Pour cela, je crois qu'il est nécessaire de mettre en place plusieurs actions. Tout d'abord, il est primordial de renforcer la formation et la sensibilisation des acteurs politiques, des élus locaux et des agents des collectivités territoriales sur les enjeux et les principes fondamentaux de la décentralisation. Il est essentiel de leur faire comprendre leur rôle et leurs responsabilités pour assurer un développement harmonieux des collectivités. Ensuite, il est important d'accorder des moyens adéquats aux collectivités territoriales, tant sur le plan technique que financier. Cela leur permettra d'exercer efficacement leurs compétences et de répondre aux besoins spécifiques de leurs populations. Les collectivités doivent être soutenues dans la gestion de leurs ressources et dans la mise en œuvre de leurs projets de développement.

À mon avis, il est regrettable que l'État malien n'ait pas pris les mesures nécessaires pour fournir aux collectivités les ressources dont elles ont besoin. J'ai constaté que la question des transferts de compétences et de ressources est restée en suspens. Bien qu'en 2008, Modibo Sidibé, alors Premier ministre, ait encouragé les départements à mettre en œuvre ces transferts, il n'y a pas eu de suivi concret. Je pense que les autorités n'ont pas accordé l'importance requise à ce processus. Il y a eu un manque d'accompagnement en termes de ressources humaines et financières. Par exemple, la Direction générale des collectivités que j'ai eu l'occasion de côtoyer n'avait pas de budget spécifique pour les activités liées à la décentralisation, il n'y avait aucune ligne budgétaire dédiée.

Selon moi, la structure centrale chargée de l'élaboration de la politique doit servir de référence et d'orientation au gouvernement en ce qui concerne la décentralisation. Cependant, il est préoccupant de constater qu'aucune ligne budgétaire n'est prévue spécifiquement pour les activités liées à la décentralisation. Bien qu'il y ait une ligne budgétaire pour le fonctionnement général, les moyens alloués sont insuffisants. Après le mandat d'Alpha, la décentralisation a été négligée par les différents régimes successifs. Il est difficile de savoir quelle est la position des partenaires concernés. On en parle, mais il n'y a pas d'actions concrètes pour faire avancer le processus. Afin de progresser, il est essentiel que le gouvernement accorde une véritable importance à la vie des collectivités. Cela doit se traduire notamment par une prise en charge sérieuse de la question des transferts, qui est actuellement traitée dans le cadre du Programme de Soutien au Secteur de la Santé (PSS). Pour ma part, je ne suis pas convaincu que cela soit réellement pris en compte. Il est impératif que le gouvernement, sous la direction du Premier ministre, s'engage pleinement sur cette question.

Nous avons proposé que le comité de pilotage des transferts soit placé sous la responsabilité du Premier ministre, mais cette proposition n'a jamais été respectée. C'est le ministre de l'administration territoriale qui se bat seul. Je me souviens que les gens « taquinaient » le Ministre KAFOUGOUNA, paix à son âme, en disant : « Monsieur, avec vos collectivités ! » Les autres ministres ne semblaient pas se sentir concernés. Cela montre bien la perception erronée que les gens ont de la décentralisation. Ils pensent que c'est seulement l'affaire du ministère de l'administration territoriale, alors que les élus sont présents sur l'ensemble du territoire. Un autre point sur lequel je pense qu'il faut agir, c'est que l'État doit prendre la

décentralisation au sérieux et prendre les mesures nécessaires pour sanctionner les maires qui commettent des erreurs aujourd'hui. Il y a tellement de maires qui se comportent très mal dans la gestion des affaires publiques. On a l'impression qu'une fois qu'ils deviennent maires, ils se croient tout-puissants chez eux. Ils détournent des fonds sans être inquiétés, et c'est très grave. C'est cette situation qui fait que la décentralisation est devenue une opportunité pour s'enrichir. Il faut donc contrôler ce secteur de manière rigoureuse.

Je constate qu'il y a trop de corruption et un manque de sanctions pour les élus. Certains cas se soldent par une peine de prison, mais après deux ou trois mois, ils sont libres. Cependant, les conséquences de leurs actes sur le retard du développement de leur collectivité sont incalculables. Il est donc nécessaire de corriger ce laisser-aller et ces détournements de fonds. Malheureusement, je n'ai pas l'impression que cela préoccupe réellement le gouvernement. Les détournements commis par les maires se multiplient sans réelles sanctions. C'est extrêmement préoccupant. Enfin, il est essentiel de donner les moyens nécessaires aux services techniques impliqués dans ce processus. La Direction générale des Collectivités territoriales (DGCT), le Centre de Formation et de Contrôle Technique (CFCT) et l'Inspection de l'Intérieur doivent disposer d'un budget adéquat. Ce sont ces structures qui ont la responsabilité importante de piloter le processus, de proposer des orientations et d'élaborer le contenu politique nécessaire.

Effectivement, bien que les collectivités aient hérité d'un État pauvre, cela ne signifie pas qu'un État pauvre ne puisse pas soutenir ses collectivités. Les collectivités font partie intégrante de l'État et elles agissent au nom de l'État dans leur développement. Il est donc essentiel d'avoir une vision globale et de comprendre que les collectivités ne sont pas une entité séparée, mais font partie intégrante du fonctionnement de l'État. Malheureusement, les différents gouvernements qui se sont succédé n'ont pas pleinement compris cette question de la décentralisation et n'ont pas accordé les moyens nécessaires à ce processus. Tant que nous n'investirons pas suffisamment dans ce processus, tant que nous ne prendrons pas les mesures nécessaires pour punir et sanctionner ceux qui commettent des malversations, nous aurons encore un long chemin à parcourir. Il est primordial que l'État réfléchisse à cela et accorde les ressources nécessaires aux collectivités. De plus, il est important de soutenir les structures centrales chargées de la réflexion et de l'accompagnement des collectivités, et de prendre des mesures pour sanctionner ceux qui

gèrent mal les affaires publiques. C'est mon opinion personnelle, mais je pense que c'est crucial pour le développement des communes et, par conséquent, du Mali dans son ensemble.

Annexe 14 – Liste des documents administratifs consultés issus des Communes de l'échantillonnage

N°	Année	Intitulé
Commune de Bamako II		
<i>Documents relatifs aux ressources financières</i>		
1	2016	Compte administratif
2	2016	Compte de gestion
3	2017	Compte administratif
4	2017	Compte de gestion
5	2018	Budget additionnel
6	2018	Budget primitif
7	2018	Compte administratif
8	2018	Compte de gestion
9	2019	Budget additionnel
10	2019	Budget primitif
11	2019	Compte administratif
12	2019	Compte de gestion
<i>Documents relatifs aux ressources humaines</i>		
13	2006	Arrêté portant intégration à la fonction publique territoriale
14	2014	Décision portant recrutement
15	2015	Décision portant reclassement des agents conventionnaires et contractuels
16	2019	Arrêté portant avancement d'échelon
<i>Documents relatifs à la planification</i>		
17	2016	Plan de développement économique, social et culturel (2016-2020)

Commune de Kani Bonzon		
<i>Documents relatifs aux ressources financières</i>		
18	2015	Budget additionnel
19	2015	Budget primitif
20	2015	Compte administratif
21	2015	Compte de gestion
22	2016	Budget additionnel
23	2016	Budget primitif
24	2016	Compte administratif
25	2016	Compte de gestion
26	2017	Budget additionnel
27	2017	Budget primitif
28	2017	Compte administratif
29	2017	Compte de gestion
30	2018	Budget additionnel
31	2018	Budget primitif
32	2018	Compte administratif
33	2018	Compte de gestion
34	2019	Budget additionnel
35	2019	Budget primitif
36	2019	Compte administratif
37	2019	Compte de gestion
<i>Documents relatifs à la planification</i>		
38	2010	Plan de développement économique, social et culturel (2010-2014)
39	2017	Plan de développement économique, social et culturel (2017-2021)

Commune de Kati		
<i>Documents relatifs aux ressources financières</i>		
40	2015	Budget primitif
41	2015	Compte administratif
42	2016	Budget additionnel
43	2016	Compte administratif
44	2017	Budget primitif
45	2017	Compte administratif
46	2018	Compte administratif
47	2019	Compte administratif
48	2019	Compte de gestion
49	2020	Budget additionnel
<i>Documents relatifs aux ressources humaines</i>		
50	2020	Liste nominative du personnel fonctionnaire
51	2020	Répertoire des contractuels
<i>Documents relatifs à la planification</i>		
52	2019	Plan de développement économique, social et culturel (2019-2023)
Commune de Koulikoro		
<i>Documents relatifs aux ressources financières</i>		
53	2015	Budget additionnel
54	2015	Budget primitif
55	2015	Compte administratif
56	2015	Compte de gestion
57	2016	Budget additionnel
58	2016	Budget primitif

59	2016	Compte administratif
60	2016	Compte de gestion
61	2017	Budget additionnel
62	2017	Budget primitif
63	2018	Budget additionnel
64	2018	Budget primitif
65	2018	Compte administratif
66	2019	Budget additionnel
67	2019	Budget primitif
<i>Documents relatifs aux ressources humaines</i>		
68	2013	Liste nominative du personnel fonctionnaire
69	2017	Plan de renforcement de capacité
70	2019	Situation des fonctionnaires
<i>Documents relatifs à la planification</i>		
71	2018	Plan de développement économique, social et culturel (2018-2022)
Commune De M'Pessoba		
<i>Documents relatifs aux ressources financières</i>		
72	2015	Budget additionnel
73	2015	Budget primitif
74	2015	Compte administratif
75	2015	Compte de gestion
76	2016	Budget additionnel
77	2016	Budget primitif
78	2016	Compte administratif
79	2016	Compte de gestion

80	2017	Budget additionnel
81	2017	Budget primitif
82	2017	Compte administratif
83	2017	Compte de gestion
84	2018	Budget additionnel
85	2018	Budget primitif
86	2018	Compte administratif
87	2018	Compte de gestion
88	2019	Budget additionnel
89	2019	Budget primitif
90	2019	Compte administratif
91	2019	Compte de gestion
<i>Documents relatifs aux ressources humaines</i>		
92	2020	Liste des contractuels
<i>Documents relatifs à la planification</i>		
93	2011	Plan de développement économique, social et culturel (2011-2015)
94	2017	Plan de développement économique, social et culturel (2017-2021)
Commune de Sokoura		
<i>Documents relatifs aux ressources financières</i>		
95	2016	Budget primitif
96	2017	Budget primitif
97	2017	Compte administratif
98	2018	Budget primitif
99	2018	Compte administratif
100	2019	Budget primitif

101	2019	Compte administratif
<i>Documents relatifs aux ressources humaines</i>		
101	2018	Arrêté portant intégration à la fonction publique territoriale
102	2020	Décision portant recrutement
<i>Documents relatifs à la planification</i>		
103	2017	Plan de développement économique, social et culturel (2017-2021)
Commune de Dialafara		
<i>Documents relatifs aux ressources financières</i>		
104	2015	Budget additionnel
105	2015	Budget primitif
106	2015	Compte administratif
107	2016	Budget additionnel
108	2016	Budget primitif
109	2016	Compte administratif
110	2017	Budget additionnel
111	2017	Budget primitif
112	2017	Compte administratif
113	2018	Budget additionnel
114	2018	Budget primitif
115	2018	Compte administratif
116	2019	Budget additionnel
117	2019	Budget primitif
118	2019	Compte administratif
<i>Documents relatifs aux ressources humaines</i>		
119	2018	Arrêté portant intégration à la fonction publique territoriale

<i>Documents relatifs à la planification</i>		
120	2017	Plan de développement économique, social et culturel (2017-2021)
Commune de Diankabou		
<i>Documents relatifs aux ressources financières</i>		
121	2015	Budget additionnel
122	2015	Budget primitif
123	2015	Compte administratif
124	2015	Compte de gestion
125	2016	Budget additionnel
126	2016	Budget primitif
127	2016	Compte administratif
128	2016	Compte de gestion
129	2017	Budget additionnel
130	2017	Budget primitif
131	2017	Compte administratif
132	2017	Compte de gestion
133	2018	Budget additionnel
134	2018	Budget primitif
135	2018	Compte administratif
136	2018	Compte de gestion
137	2019	Budget additionnel
138	2019	Budget primitif
139	2019	Compte administratif
140	2019	Compte de gestion
<i>Documents relatifs à la planification</i>		

141	2017	Plan de développement économique, social et culturel (2017-2021)
Commune de Dougouténé		
<i>Documents relatifs aux ressources financières</i>		
142	2015	Budget additionnel
143	2016	Compte administratif
144	2017	Budget additionnel
145	2017	Budget primitif
146	2017	Compte administratif
147	2018	Budget additionnel
148	2018	Budget primitif
149	2018	Compte administratif
150	2019	Budget primitif
151	2019	Compte administratif
<i>Documents relatifs aux ressources humaines</i>		
152	2019	Arrêté portant avancement d'échelon
<i>Documents relatifs à la planification</i>		
153	2017	Plan de développement économique, social et culturel (2017-2021)
Commune de Liberté Dembaya		
<i>Documents relatifs aux ressources financières</i>		
154	2015	Budget additionnel
155	2015	Budget primitif
156	2015	Compte administratif
157	2016	Budget additionnel
158	2016	Budget primitif
159	2016	Compte administratif

160	2017	Budget additionnel
161	2017	Budget primitif
162	2017	Compte administratif
163	2018	Budget additionnel
164	2018	Budget primitif
165	2018	Compte administratif
166	2019	Budget additionnel
167	2019	Budget primitif
168	2019	Compte administratif
<i>Documents relatifs aux ressources humaines</i>		
169	2018	Arrêté portant intégration à la fonction publique territoriale
170	2019	Arrêté portant avancement d'échelon
171	2019	Liste des contractuels
<i>Documents relatifs à la planification</i>		
172	2018	Plan de développement économique, social et culturel (2018-2022)

Annexe 15 – Liste des documents administratifs consultés issus des Cercles de l'échantillonnage

N°	Année	Intitulé
Cercle de Goudam		
<i>Documents relatifs aux ressources financières</i>		
173	2015	Budget additionnel
174	2015	Budget primitif
175	2015	Compte administratif
176	2016	Budget additionnel
177	2016	Budget primitif
178	2016	Compte administratif
179	2017	Budget additionnel
180	2017	Compte administratif
181	2018	Budget additionnel
182	2018	Compte de gestion
183	2019	Budget additionnel
184	2019	Budget primitif
185	2019	Compte administratif
Cercle de Koutiala		
<i>Documents relatifs aux ressources financières</i>		
186	2015	Budget primitif
187	2015	Compte administratif
188	2016	Compte administratif
189	2017	Budget primitif
190	2017	Compte administratif

191	2018	Budget primitif
192	2018	Compte administratif
193	2019	Budget primitif
194	2019	Compte administratif
<i>Documents relatifs aux ressources humaines</i>		
195	2000	Arrêté portant recrutement
196	2006	Arrêté portant intégration dans la fonction publique
197	2009	Arrêté portant avancement
198	2011	Arrêté portant avancement
199	2015	Arrêté portant avancement
200	2015	Arrêté portant avancement
201	2016	Arrêté portant avancement
202	2017	Arrêté portant avancement
203	2019	Arrêté portant avancement
204	2012	Décision portant mutation
<i>Documents relatifs à la planification</i>		
205	2011	Plan de développement économique, social et culturel (2011-2015)
Cercle de Macina		
<i>Documents relatifs aux ressources financières</i>		
206	2015	Budget additionnel
207	2015	Budget primitif
208	2015	Compte administratif
209	2015	Compte de gestion
210	2016	Budget additionnel
211	2016	Budget primitif

212	2016	Compte administratif
213	2016	Compte de gestion
214	2017	Budget additionnel
215	2017	Budget primitif
216	2017	Compte administratif
217	2017	Compte de gestion
218	2018	Budget additionnel
219	2018	Budget primitif
220	2018	Compte administratif
221	2018	Compte de gestion
222	2019	Budget additionnel
223	2019	Budget primitif
224	2019	Compte administratif
225	2019	Compte de gestion
<i>Documents relatifs aux ressources humaines</i>		
226	2006	Arrêté portant intégration dans la fonction publique
227	2010	Arrêté portant avancement
<i>Documents relatifs à la planification</i>		
228	2011	Plan de développement économique, social et culturel (2011-2015)
Cercle de Niono		
<i>Documents relatifs aux ressources financières</i>		
229	2016	Compte administratif
230	2017	Budget additionnel
231	2017	Compte administratif
232	2018	Budget additionnel

233	2018	Budget primitif
234	2018	Compte administratif
235	2019	Budget primitif
236	2019	Compte administratif

Annexe 14 – Liste des documents administratifs consultés issus des Régions de l'échantillonnage

N°	Année	Intitulé
Région de Koulikoro		
<i>Documents relatifs aux ressources financières</i>		
237	2015	Budget additionnel
238	2015	Budget primitif
239	2015	Compte administratif
240	2015	Compte de gestion
241	2016	Budget additionnel
242	2016	Budget primitif
243	2016	Compte administratif
244	2016	Compte de gestion
245	2017	Budget additionnel
246	2017	Budget primitif
247	2017	Compte administratif
248	2017	Compte de gestion
249	2018	Budget additionnel
250	2018	Budget primitif
251	2018	Compte administratif
252	2018	Compte de gestion
253	2019	Budget additionnel
254	2019	Budget primitif
255	2019	Compte administratif
256	2019	Compte de gestion

<i>Documents relatifs aux ressources humaines</i>		
257	2006	Arrêté portant intégration
258	2010	Arrêté portant intégration
259	2011	Arrêté portant intégration
260	2011	Arrêté portant titularisation
261	2012	Arrêté portant intégration
262	2012	Arrêté portant intégration
263	2013	Arrêté portant titularisation
264	2013	Arrêté portant intégration
265	2015	Arrêté portant intégration
266	2016	Arrêté portant titularisation
267	2016	Arrêté portant avancement d'échelon
268	2017	Arrêté portant avancement d'échelon
269	2018	Arrêté portant avancement d'échelon
270	2018	Arrêté portant avancement d'échelon
271	2018	Arrêté portant avancement d'échelon
272	2019	Arrêté portant avancement d'échelon
<i>Documents relatifs à la planification</i>		
273	2017	Plan de développement économique, social et culturel (2017-2021)

Annexe 15 – Données collectées auprès de la Commune de Bamako II

	2015		2016		2017		2018		2019	
	Quantité	Répartition en %	Quantité	Répartition en %	Quantité	Répartition en %	Quantité	Répartition en %	Quantité	Répartition en %
Montant des recettes globales	-		3 322 038 789		3 841 372 395		3 447 770 408		4 080 553 521	
Recettes propres	-	#DIV/0!	1 274 460 010	38%	1 560 789 921	41%	1 535 030 492	45%	2 055 055 285	50%
Dotations Etat	-	#DIV/0!	1 997 578 779	60%	1 873 082 474	49%	1 909 218 916	55%	2 025 498 236	50%
Dotation partenaire	-	#DIV/0!	50 000 000	2%	407 500 000	11%	3 521 000	0%	-	0%
Montant des dépenses globales	-		3 428 156 755		3 841 372 395		3 447 670 408		4 080 553 521	
Frais de fonctionnement	-	#DIV/0!	2 944 757 189	86%	3 023 960 795	79%	3 151 142 693	91%	3 435 754 060	84%
Ressources humaines	-	#DIV/0!	2 096 280 166	71%	2 021 302 737	67%	2 170 101 727	69%	2 539 229 440	74%
Montant pris en charge par la CT	-	#DIV/0!	-	0%	-	0%	20 000 000	0%	20 000 000	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	#DIV/0!	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	#DIV/0!	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Biens mobiliers et immobiliers	-	#DIV/0!	479 092 123	16%	549 128 038	18%	609 521 368	19%	598 005 364	17%
Montant pris en charge par la CT	-	#DIV/0!	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	#DIV/0!	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	#DIV/0!	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Autre	-	#DIV/0!	369 384 900	13%	453 530 020	15%	371 519 598	12%	298 519 256	9%
Montant pris en charge par la CT	-	#DIV/0!	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	#DIV/0!	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	#DIV/0!	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Investissement / Renforcement des capacités	-	#DIV/0!	483 399 566	14%	817 411 600	21%	296 527 715	9%	644 799 461	16%
Ressources humaines (personnel supplémentaire)	-	#DIV/0!	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par la CT	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!
Ressources humaines (formation)	-	#DIV/0!	106 117 966	22%	106 117 966	13%	82 000 000	28%	-	0%
Montant pris en charge par la CT	-	#DIV/0!	-	0%	-	0%	-	0%	-	#DIV/0!
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	#DIV/0!	-	0%	-	0%	-	0%	-	#DIV/0!
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	#DIV/0!	-	0%	-	0%	-	0%	-	#DIV/0!
Biens mobiliers et immobiliers	-	#DIV/0!	289 700 013	60%	642 200 013	79%	211 264 094	71%	356 264 094	55%
Montant pris en charge par la CT	-	#DIV/0!	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	#DIV/0!	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	#DIV/0!	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Autre	-	#DIV/0!	87 581 587	18%	69 093 621	8%	3 263 621	1%	288 535 367	45%
Montant pris en charge par la CT	-	#DIV/0!	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	#DIV/0!	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	#DIV/0!	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Ressources humaines	74	Compétence	74	Compétence	74	Compétence	74	Compétence	74	Compétence
Fonctionnaires	58	78%	58	78%	58	78%	58	78%	58	78%
Désignation	3	Administrateur de Territorial	3	Administrateur de Territorial	3	Administrateur de Territorial	3	Administrateur de Territorial	3	Administrateur de Territorial
	5	Secrétaire d'administration	5	Secrétaire d'administration	5	Secrétaire d'administration	5	Secrétaire d'administration	5	Secrétaire d'administration
	23	oint d'administration territoriale	23	oint d'administration territoriale	23	oint d'administration territoriale	23	oint d'administration territoriale	23	oint d'administration territoriale
	3	ptable gestionnaire territoriaux	3	ptable gestionnaire territoriaux	3	ptable gestionnaire territoriaux	3	ptable gestionnaire territoriaux	3	ptable gestionnaire territoriaux
	5	ontrôleur des finances locales	5	ontrôleur des finances locales	5	ontrôleur des finances locales	5	ontrôleur des finances locales	5	ontrôleur des finances locales
	17	Adjoint des finances	17	Adjoint des finances	17	Adjoint des finances	17	Adjoint des finances	17	Adjoint des finances
	2	Techniciens territoriaux	2	Techniciens territoriaux	2	Techniciens territoriaux	2	Techniciens territoriaux	2	Techniciens territoriaux
Contractuelle	16	22%	16	22%	16	22%	16	22%	16	22%
Collecteur	7		7		7		7		7	
Gardien	8		8		8		8		8	
Agent de maintenance	1	Informatique	1	Informatique	1	Informatique	1	Informatique	1	Informatique

Annexe 16 – Données collectées auprès de la Commune de Koulikoro

	2015		2016		2017		2018		2019	
	Quantité	Répartition en %								
Montant des recettes globales	2 022 745 227		2 226 829 117		8 387 649 689		1 624 140 870		2 357 534 462	
Recettes propres	770 571 307	38%	792 309 150	36%	1 487 411 627	18%	396 902 808	24%	444 822 552	19%
Dotations Etat	1 159 930 903	57%	1 387 795 955	62%	1 182 238 062	14%	1 057 238 062	65%	1 405 112 554	60%
Dotation partenaire	96 243 017	5%	46 724 012	2%	5 718 000 000	68%	170 000 000	10%	507 599 356	22%
Montant des dépenses globales	2 022 745 227		2 226 829 117		8 387 649 689		1 624 140 870		2 357 534 462	
Frais de fonctionnement	1 274 700 250	63%	1 539 122 677	69%	2 052 150 287	24%	1 392 380 600	86%	1 587 798 014	67%
Ressources humaines	956 316 031	75%	1 130 876 105	73%	1 479 051 326	72%	1 213 569 600	87%	1 266 012 554	80%
Formation	1 500 000		1 500 000		2 000 000		500 000		8 900 000	
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Biens mobiliers et immobiliers	89 261 000	7%	155 488 890	10%	214 588 890	10%	80 450 000	6%	213 979 915	13%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Autre	229 123 219	18%	252 757 682	16%	358 510 071	17%	89 361 000	6%	107 805 545	7%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Investissement / Renforcement des capacités	748 044 977	37%	687 706 440	31%	6 335 499 402	76%	231 760 270	14%	769 736 448	33%
Ressources humaines (personnel supplémentaire)	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par la CT	-	#DIV/0!								
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	#DIV/0!								
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	#DIV/0!								
Ressources humaines (formation)	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par la CT	-	#DIV/0!								
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	#DIV/0!								
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	#DIV/0!								
Biens mobiliers et immobiliers	711 009 858	95%	670 771 321	98%	6 293 884 283	99%	217 660 270	94%	749 736 448	97%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Autre	37 035 119	5%	16 935 119	2%	41 615 119	1%	14 100 000	6%	20 000 000	3%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Ressources humaines	67	Compétence								
Fonctionnaires	34	50%	34	50%	24	36%	24	36%	24	36%
Secrétaire général	1	Administrateur territoriale								
Chef de service de finances	1	Inspecteur de finances	1	Inspecteur de finances	1	Inspecteur de finances	1	Inspecteur de finances	1	Inspecteur de finances
Chef de service domaniale	1	Secrétaire administratif local								
Archiviste	1	Tracé administratif territorial								
Secrétaire AMM	1	Tracé administratif territorial	1	Tracé administratif territorial	1	Tracé administratif territorial	2	Tracé administratif territorial	1	Tracé administratif territorial
Secrétaire doctyographe	4	Joint administration territoriale								
Secrétaire Etat civil	1	Joint administration territoriale								
Comptable maître	1	Contable de finances locales								
Chargé de budget	1	Adjoint des finances locales								
Comptable	1	Adjoint des finances locales	1	Adjoint des finances locales	1	Adjoint des finances locales	2	Adjoint des finances locales	1	Adjoint des finances locales
Régisseur des dépenses	1	Adjoint des finances locales								
Régisseur des recettes	1	Adjoint des finances locales								
Electricien	2	Adjoint technique territoriale								
Maçon	1	Adjoint technique territoriale								
Secrétaire	1	Joint administration territoriale								
Secrétaire doctyographe	1	Joint administration territoriale								
Bibliothécaire	1	Adjoint technique territoriale	1	Adjoint technique territoriale	1	Adjoint technique territoriale	2	Adjoint technique territoriale	1	Adjoint technique territoriale
Collecteur	1	Adjoint technique territoriale								
Commis	1	Adjoint technique territoriale								
Secrétaire doctyographe	1	Adjoint technique territoriale								
Contractuelle	43	64%	43	64%	43	64%	43	64%	43	64%
Secrétaire doctyographe	2	Administration								
Commis chargé du recensement	1	Administration								
Planton	2	Administration								
Collecteur	6	Finances								
Manœuvre	9	Voie								
Maçon	1	Voie								
Chef d'équipe	1	Voie								
Gardienn	2	Voie								
Plano	1	Voie								
Chauffeur	2	Administration								
Dépisteur	2	Santé								
Moniteur	1	Administration								
Gardienn	3	Administration								
Manœuvre	8	Administration								
Matrone	2	Administration								

Annexe 17 – Données collectées auprès de la Commune de Sokoura

	2015		2016		2017		2018		2019	
	Quantité	Répartition en %								
Montant des recettes globales	332 172 379		391 259 105		437 195 673		429 064 757		444 867 063	
Recettes propres	46 897 981	14%	43 417 445	11%	53 352 673	12%	52 572 806	12%	45 375 112	10%
Dotations Etat	25 000 000	8%	9 082 555	2%	337 770 000	77%	343 470 000	80%	363 470 000	82%
Dotation partenaire	260 274 398	78%	182 000 000	47%	46 073 000	11%	33 021 951	8%	36 021 951	8%
Montant des dépenses globales	332 172 379		391 259 105		437 195 673		429 364 757		444 867 063	
Frais de fonctionnement	234 200 000	71%	234 500 000	60%	340 272 113	78%	327 045 756	76%	347 317 866	78%
Ressources humaines	157 150 000	67%	167 450 000	71%	251 654 215	74%	251 654 215	77%	269 637 683	78%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Biens mobiliers et immobiliers	53 395 000	23%	43 305 000	18%	66 395 000	20%	44 936 000	14%	55 395 000	16%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Autre	23 655 000	10%	23 745 000	10%	22 222 898	7%	30 455 541	9%	22 285 183	6%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Investissement / Renforcement des capacités	97 972 379	29%	99 243 445	25%	96 923 560	22%	102 319 001	24%	97 549 197	22%
Ressources humaines (personnel supplémentaire)	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par la CT	-	#DIV/0!								
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	#DIV/0!								
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	#DIV/0!								
Ressources humaines (formation)	300 000	0%	300 000	0%	300 000	0%	300 000	0%	300 000	0%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Biens mobiliers et immobiliers	94 672 379	97%	94 672 379	95%	91 855 663	95%	97 447 935	95%	92 514 117	95%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Autre	3 000 000	3%	3 000 000	3%	4 767 897	5%	4 571 066	4%	4 735 080	5%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Ressources humaines	9	Compétence	9	Compétence	9	Compétence	5	Compétence	8	Compétence
Fonctionnaires	4	44%	4	44%	4	44%		0%	3	38%
Administrateur territoriaux	1	Administration territoriale	-	-						
Secrétaire général	1	Administration territoriale								
Régisseur des recettes	1	Contrôleur des finances locales								
Régisseur des dépenses	1	Contrôleur des finances locales								
Contractuelle	5	56%	5	56%	5	56%	5	100%	5	63%
Matrone	1	Santé								
Aide soignant	3	Santé								
Enseignant	1	Ecole								

Annexe 18 – Données collectées auprès de la Commune de Kani Bonzon

	2015		2016		2017		2018		2019	
	Quantité	Répartition en %								
Montant des recettes globales	222 261 937		232 180 238		255 832 673		308 923 512		313 868 244	
Recettes propres	19 310 628	9%	19 060 606	8%	17 837 901	7%	27 013 381	9%	27 168 244	9%
Dotations Etat	137 951 309	62%	158 119 632	68%	180 994 772	71%	200 453 042	65%	221 700 000	71%
Dotation partenaire	65 000 000	29%	55 000 000	24%	57 000 000	22%	81 457 089	26%	65 000 000	21%
Montant des dépenses globales	222 261 937		232 180 238		255 832 673		308 923 512		313 868 244	
Frais de fonctionnement	146 581 776	66%	168 116 580	72%	193 556 119	76%	216 842 458	70%	241 380 936	77%
Ressources humaines	115 588 415	79%	136 112 680	81%	161 874 464	84%	178 373 796	82%	200 240 846	83%
Formation	50 000		50 000		50 000		50 000		50 000	
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Biens mobiliers et immobiliers	25 575 315	17%	17 430 538	10%	25 995 250	13%	30 905 250	14%	31 992 500	13%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Autre	5 418 046	4%	14 573 362	9%	5 686 405	3%	7 563 412	3%	9 147 590	4%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Investissement / Renforcement des capacités	75 680 161	34%	64 063 658	28%	62 276 554	24%	92 081 054	30%	72 487 308	23%
Ressources humaines (personnel supplémentaire)	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par la CT	-	#DIV/0!								
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	#DIV/0!								
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	#DIV/0!								
Ressources humaines (formation)	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par la CT	-	#DIV/0!								
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	#DIV/0!								
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	#DIV/0!								
Biens mobiliers et immobiliers	70 680 161	93%	59 063 658	92%	57 276 554	92%	87 081 054	95%	67 372 590	93%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Autre	5 000 000	7%	5 000 000	8%	5 000 000	8%	5 000 000	5%	5 114 718	7%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Ressources humaines	-	Compétence								
Fonctionnaires	-	#DIV/0!								
Désignation	-		-		-		-		-	
Désignation	-		-		-		-		-	
Désignation	-		-		-		-		-	
Contractuelle	-	#DIV/0!								
Désignation	-		-		-		-		-	
Désignation	-		-		-		-		-	
Désignation	-		-		-		-		-	

Annexe 19 – Données collectées auprès de la Commune de M'Péssoba

	2015		2016		2017		2018		2019	
	Quantité	Répartition en %								
Montant des recettes globales	334 177 000		517 579 545		686 541 000		699 740 579		683 755 091	
Recettes propres	45 413 750	14%	50 092 725	10%	72 436 381	11%	84 605 063	12%	76 995 825	11%
Dotations Etat	279 221 705	84%	439 886 820	85%	601 504 619	88%	610 335 516	87%	603 959 266	88%
Dotation partenaire	9 541 545	3%	27 600 000	5%	12 600 000	2%	4 800 000	1%	2 800 000	0%
Montant des dépenses globales	334 177 000		517 579 545		686 541 000		699 740 579		683 755 091	
Frais de fonctionnement	315 427 000	94%	461 961 000	89%	532 826 000	78%	554 419 566	79%	547 555 926	80%
Ressources humaines	268 921 250	85%	397 831 905	86%	456 269 325	86%	479 647 664	87%	477 647 664	87%
Formation	150 000		150 000		150 000		150 000		150 000	
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Biens mobiliers et immobiliers	23 946 000	8%	35 404 500	8%	39 073 410	7%	44 065 400	8%	41 446 608	8%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Autre	22 559 750	7%	28 724 595	6%	37 483 265	7%	30 706 502	6%	28 461 654	5%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Investissement / Renforcement des capacités	18 750 000	6%	55 618 545	11%	153 715 000	22%	145 321 013	21%	136 199 165	20%
Ressources humaines (personnel supplémentaire)	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par la CT	-	#DIV/0!								
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	#DIV/0!								
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	#DIV/0!								
Ressources humaines (formation)	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par la CT	-	#DIV/0!								
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	#DIV/0!								
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	#DIV/0!								
Biens mobiliers et immobiliers	16 550 000	88%	53 868 545	97%	133 595 462	87%	144 821 013	100%	135 699 165	100%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Autre	2 200 000	12%	1 750 000	3%	20 119 538	13%	500 000	0%	500 000	0%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Ressources humaines	22	Compétence	21	Compétence	21	Compétence	21	Compétence	21	Compétence
Functionnaires	5	23%	5	24%	5	24%	5	24%	5	24%
Secrétaire Général	1	Gestionnaire								
Régie de dépense	1	Aide-comptable								
Régie de recette	1	Comptable								
Secrétaire de direction	1	Etat civil								
Etat-civil	1		1		1		1		1	
Contractuelle	17	77%	16	76%	16	76%	16	76%	16	76%
Gardien	1	Sécurité								
Matrone	4	Santé								
Technicien	1	Technique d'agriculture								
Chauffeur	1		1		1		1		1	
Enseignant	7	Education								
Monteur	1	Santé								
Planton	1	Coursier								
Personnel d'appui	1									

Annexe 20 – Données collectées auprès de la Commune de Liberté

	2015		2016		2017		2018		2019	
	Quantité	Répartition en %	Quantité	Répartition en %						
Montant des recettes globales	252 692 436		274 203 734		344 328 502		441 429 627		404 434 667	
Recettes propres	92 214 463	36%	110 046 042	40%	129 106 607	37%	224 994 960	51%	186 329 627	46%
Dotations Etat	154 896 161	61%	160 000 000	58%	207 450 000	60%	215 300 000	49%	216 600 000	54%
Dotation partenaire	5 581 812	2%	4 157 692	2%	7 771 895	2%	1 134 667	0%	1 505 040	0%
Montant des dépenses globales	269 887 092		278 703 734		344 328 042		443 829 627		502 614 069	
Frais de fonctionnement	210 887 092	78%	241 750 599	87%	296 042 147	86%	371 214 294	84%	404 434 667	80%
Ressources humaines	151 550 000	72%	180 500 000	75%	218 500 000	74%	245 300 000	66%	253 300 000	63%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Biens mobiliers et immobiliers	38 710 000	18%	41 329 627	17%	47 239 627	16%	83 114 294	22%	92 334 667	23%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Autre	20 627 092	10%	19 920 972	8%	30 302 520	10%	42 800 000	12%	58 800 000	15%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Investissement / Renforcement des capacités	59 000 000	22%	36 953 135	13%	48 285 895	14%	72 615 333	16%	98 179 402	20%
Ressources humaines (personnel supplémentaire)	-	0%	3 000 000	8%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par la CT	-	#DIV/0!	-	0%	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	#DIV/0!	-	0%	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	#DIV/0!	-	0%	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!
Ressources humaines (formation)	3 000 000	5%	1 500 000	4%	1 500 000	3%	1 500 000	2%	1 500 000	2%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Biens mobiliers et immobiliers	56 000 000	95%	32 453 135	88%	46 785 895	97%	71 115 333	98%	94 679 402	96%
Montant pris en charge par la CT	33 194 656	59%	14 453 135	45%	28 014 460	60%	55 615 333	78%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	22 805 344	41%	15 000 000	46%	16 000 000	34%	15 000 000	21%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	3 000 000	9%	2 771 435	6%	500 000	1%	-	0%
Autre	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	2 000 000	2%
Montant pris en charge par la CT	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	0%
Ressources humaines	16	Compétence	16	Compétence	16	Compétence	16	Compétence	-	Compétence
Fonctionnaires	4	25%	4	25%	4	25%	4	25%	-	#DIV/0!
Désignation	1	SecrétaireGénéral	1	SecrétaireGénéral	1	SecrétaireGénéral	1	SecrétaireGénéral	-	
Désignation	1	régisieur dépenses	-							
Désignation	1	Agent etat civil	-							
Désignation	1	régisieur recette	-							
Contractuelle	12	75%	12	75%	12	75%	12	75%	-	#DIV/0!
Désignation	3	Enseignant	3	Enseignant	3	Enseignant	3	Enseignant	-	
Désignation	3	Collecteur	3	Collecteur	3	Collecteur	3	Collecteur	-	
Désignation	1	Planton	1	Planton	1	Planton	1	Planton	-	
Désignation	1	comptable	1	comptable	1	comptable	1	comptable	-	
Désignation	1	Aide regisseur	-							
Désignation	1	Agent de saisie	-							
Désignation	2	Gardien	2	Gardien	2	Gardien	2	Gardien	-	

Annexe 21 – Données collectées auprès de la Commune de Dougouténé

	2015		2016		2017		2018		2019	
	Quantité	Répartition en %	Quantité	Répartition en %	Quantité	Répartition en %	Quantité	Répartition en %	Quantité	Répartition en %
Montant des recettes globales	224 760 735		256 124 115		348 643 782		252 862 658		304 776 769	
Recettes propres	20 332 987	9%	21 780 480	9%	18 431 347	5%	20 687 973	8%	26 077 371	9%
Dotations Etat	200 357 380	89%	228 304 723	89%	319 900 000	92%	222 174 685	88%	273 699 398	90%
Dotation partenaire	4 070 368	2%	6 038 912	2%	10 312 435	3%	10 000 000	4%	5 000 000	2%
Montant des dépenses globales	224 760 735		256 124 115		349 643 782		252 862 658		304 776 769	
Frais de fonctionnement	127 393 063	57%	153 539 091	60%	154 571 891	44%	160 581 329	64%	187 450 150	62%
Ressources humaines	97 500 000	77%	121 000 000	79%	119 000 000	77%	124 000 000	77%	138 000 000	74%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Biens mobiliers et immobiliers	20 800 000	16%	22 000 000	14%	25 800 000	17%	24 300 000	15%	34 300 000	18%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Autre	9 093 063	7%	10 539 091	7%	9 771 891	6%	12 281 329	8%	15 150 150	8%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Investissement / Renforcement des capacités	97 367 672	43%	102 585 024	40%	195 071 891	56%	92 281 329	36%	117 326 619	38%
Ressources humaines (personnel supplémentaire)	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par la CT	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!
Ressources humaines (formation)	-	0%	1 000 000	1%	1 000 000	1%	1 000 000	1%	3 000 000	3%
Montant pris en charge par la CT	-	#DIV/0!	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	#DIV/0!	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	#DIV/0!	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Biens mobiliers et immobiliers	91 000 000	93%	96 000 000	94%	191 071 891	98%	88 000 000	95%	112 326 619	96%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	91 000 000	100%	96 000 000	100%	191 071 891	100%	88 000 000	100%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Autre	6 367 672	7%	5 585 024	5%	3 000 000	2%	3 281 329	4%	2 000 000	2%
Montant pris en charge par la CT	6 367 672	100%	5 585 024	100%	3 000 000	100%	3 281 329	100%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Ressources humaines	4	Compétence	-	Compétence	-	Compétence	-	Compétence	-	Compétence
Fonctionnaires	1	25%	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!
Secrétaire Général	1	administrateur-civil	-		-		-		-	
Désignation			-		-		-		-	
Désignation			-		-		-		-	
Contractuelle	3	75%	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!
Régisseur de recette	1	Financier	-		-		-		-	
Régisseur de dépenses	1	Financier	-		-		-		-	
Gardien	1	Sécurité	-		-		-		-	

Annexe 22 – Données collectées auprès de la Commune de Diankabou

	2015		2016		2017		2018		2019	
	Quantité	Répartition en %								
Montant des recettes globales	158 284 571		193 141 004		198 333 515		212 605 808		202 182 090	
Recettes propres	24 081 000	15%	44 141 004	23%	43 585 383	22%	44 589 808	21%	43 472 090	22%
Dotations Etat	86 050 000	54%	109 000 000	56%	114 748 132	58%	133 016 000	63%	128 710 000	64%
Dotation partenaire	48 153 571	30%	40 000 000	21%	40 000 000	20%	35 000 000	16%	30 000 000	15%
Montant des dépenses globales	158 284 571		193 141 004		198 333 515		212 605 808		202 182 090	
Frais de fonctionnement	121 373 571	77%	142 225 000	74%	146 175 132	74%	149 000 000	70%	151 407 800	75%
Ressources humaines	84 367 571	70%	98 068 000	69%	105 623 132	72%	108 200 000	73%	104 700 000	69%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Biens mobiliers et immobiliers	20 395 000	17%	25 215 000	18%	24 150 000	17%	24 358 000	16%	25 215 000	17%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Autre	16 611 000	14%	18 942 000	13%	16 402 000	11%	16 442 000	11%	21 492 800	14%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Investissement / Renforcement des capacités	36 911 000	23%	50 916 004	26%	52 158 383	26%	63 605 808	30%	50 774 290	25%
Ressources humaines (personnel supplémentaire)	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par la CT	-	#DIV/0!								
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	#DIV/0!								
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	#DIV/0!								
Ressources humaines (formation)	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par la CT	-	#DIV/0!								
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	#DIV/0!								
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	#DIV/0!								
Biens mobiliers et immobiliers	36 200 000	98%	50 916 004	100%	52 158 383	100%	63 605 808	100%	50 774 290	100%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Autre	711 000	2%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!
Ressources humaines	-	Compétence								
Fonctionnaires	-	#DIV/0!								
Désignation	-		-		-		-		-	
Désignation	-		-		-		-		-	
Désignation	-		-		-		-		-	
Contractuelle	-	#DIV/0!								
Désignation	-		-		-		-		-	
Désignation	-		-		-		-		-	
Désignation	-		-		-		-		-	

Annexe 23 – Données collectées auprès de la Commune de Kati

	2015		2016		2017		2018		2019	
	Quantité	Répartition en %								
Montant des recettes globales	1 414 470 661		1 968 671 876		2 218 602 660		2 704 901 045		2 694 208 816	
Recettes propres	597 009 996	42%	630 794 733	34%	606 602 660	27%	673 810 960	25%	787 452 632	29%
Dotations Etat	817 460 665	58%	1 217 877 143	65%	1 542 000 000	70%	1 961 090 085	73%	1 849 516 184	69%
Dotation partenaire	-	0%	30 000 000	1%	70 000 000	3%	70 000 000	3%	57 240 000	2%
Montant des dépenses globales	1 414 470 661		1 968 671 876		2 218 602 660		2 704 901 045		2 694 208 816	
Frais de fonctionnement	1 279 442 863	90%	1 645 885 419	88%	1 978 502 533	89%	2 371 320 400	88%	2 446 968 816	91%
Ressources humaines	927 927 600	73%	1 325 020 657	81%	1 632 811 580	83%	1 968 772 210	83%	1 938 200 000	78%
Formation	5 000 000	0%	3 000 000	0%	4 000 000	0%	6 500 000	0%	6 500 000	0%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Biens mobiliers et immobiliers	268 462 465	21%	245 283 305	15%	261 795 826	13%	285 232 630	12%	346 710 000	14%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Autre	83 052 798	6%	75 581 457	5%	83 895 127	4%	117 315 560	5%	192 058 816	8%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Investissement / Renforcement des capacités	135 027 798		222 786 457		240 100 127		333 580 645		247 240 000	
Ressources humaines (personnel supplémentaire)	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par la CT	-	#DIV/0!								
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	#DIV/0!								
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	#DIV/0!								
Ressources humaines (formation)	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par la CT	-	#DIV/0!								
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	#DIV/0!								
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	#DIV/0!								
Biens mobiliers et immobiliers	111 527 798	83%	210 786 457	95%	228 550 127	95%	321 530 645	96%	231 240 000	94%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Autre	23 500 000	17%	12 000 000	5%	11 550 000	5%	12 050 000	4%	16 000 000	6%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Ressources humaines	114									
Compétence	37%		37%		37%		37%		37%	
Fonctionnaires	42	37%	42	37%	42	37%	42	37%	42	37%
Secrétaire général	1	Administrateur des CT								
Attaché d'administration territoriale	1	Administration								
Attaché d'administration territoriale	1	Administration								
Attaché d'administration territoriale	1	Régisseur de dépenses								
Attaché d'administration territoriale	1	Secrétariat								
Attaché d'administration territoriale	1	Service de domaine et foncier								
Attaché d'administration territoriale	1	Secrétariat								
Secrétaire d'administration	1	Service de domaine et foncier								
Attaché d'administration territoriale	1	Etat civil								
Adjoint d'administration	1	Etat civil								
Adjoint d'administration	1	Etat civil								
Inspection des finances publiques	1	Comptable								
Contrôleur des finances locales	1	collecteur								
Contrôleur des finances locales	1	recouvrement								
Contrôleur des finances locales	1	recouvrement								
Contrôleur des finances locales	1	Régisseur de recettes								
Contrôleur des finances locales	1	Régisseur de recettes								
Contrôleur des finances locales	1	Chef de service								
Contrôleur des finances locales	1	Finances								
Ingénieur territorial	1	Chef de service urbain								
Adjoint technique territorial	1	urbanisme								
Adjoint technique territorial	1	Brigade de protection enviro.								
Attaché d'administration territoriale	1	Secrétariat général								
Attaché d'administration territoriale	1	Chef de poste								
Attaché d'administration territoriale	1	Centre secondaire								
Attaché d'administration territoriale	1	Centre secondaire								
Attaché d'administration territoriale	1	Service de développement								
Contrôleur des finances locales	1	collecteur								
Attaché d'administration	1	Dactylographe								
Attaché d'administration territoriale	1	Etat civil								
Ingénieur territorial	1	Chef section Secrétariat								
Contrôleur des finances locales	1	Service de contrôle								
Attaché d'administration	1	Centre secondaire								
Attaché d'administration	1	Secrétariat du Maire								
Attaché d'administration territoriale	1	Animateur principal								
Attaché d'administration territoriale	1	Secrétariat général								
Attaché d'administration territoriale	1	Secrétariat général								
Technicien supérieur	1	Etat civil								
Contrôleur des finances locales	1	Communication								
Technicien territorial	1	Géomètre								
Technicien territorial	1	collecteur								
Technicien territorial	1	collecteur								
Contractuelle	72	63%	72	63%	72	63%	72	63%	72	63%
Technicien	3	Géomètre								
Brigade d'assainissement	10	Assainissement								
Technicien	1	topographe								
Service agro-pastoral	1	Comptabilité								
Comptable de maîtrise	1	Comptable								
Commis	9	Coursier								
Manœuvre	4		4		4		4		4	
Chaufeur	5		5		5		5		5	
Gardien	7	Sécurité								
Archiviste	1	Archive								
Femme de ménage	4	Nettoyage								
Collecteur	9	Recouvrement								
Secrétaire de direction	4	Administration								
Aide comptable	1		1		1		1		1	
Planton	2	Coursier								
Animatrice	2	Monitrice								
Brigade de protection	3		3		3		3		3	
Administrateur du marché	3		3		3		3		3	
Service urbain	2	topographe								

Annexe 24 – Données collectées auprès de la Commune de Dialafara

	2015		2016		2017		201800%		2019	
	Quantité	Répartition en %								
Montant des recettes globales	308 000 566		400 874 150		476 261 304		491 803 297		480 156 547	
Recettes propres	56 757 151	18%	52 080 635	13%	66 968 587	14%	64 054 087	13%	62 262 337	13%
Dotations Etat	247 243 415	80%	346 793 515	87%	408 492 717	86%	426 949 210	87%	417 094 210	87%
Dotation partenaire	4 000 000	1%	2 000 000	0%	800 000	0%	800 000	0%	800 000	0%
Montant des dépenses globales	308 000 566		400 874 150		476 261 304		491 803 297		480 156 547	
Frais de fonctionnement	255 750 566	83%	318 374 150	79%	368 078 804	77%	383 620 797	78%	371 974 047	77%
Ressources humaines	190 000 000	74%	249 800 000	78%	252 000 000	68%	263 000 000	69%	261 500 000	70%
Formation	6 000 000		3 000 000		2 500 000		1 000 000		1 000 000	
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Biens mobiliers et immobiliers	45 700 000	18%	49 211 459	15%	95 343 771	26%	97 870 264	26%	87 670 264	24%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Autre	20 050 566	8%	19 362 691	6%	20 735 033	6%	22 750 533	6%	22 803 783	6%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Investissement / Renforcement des capacités	52 250 000	17%	82 500 000	21%	108 182 500	23%	108 182 500	22%	108 182 500	23%
Ressources humaines (personnel supplémentaire)	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par la CT	-	#DIV/0!								
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	#DIV/0!								
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	#DIV/0!								
Ressources humaines (formation)	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par la CT	-	#DIV/0!								
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	#DIV/0!								
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	#DIV/0!								
Biens mobiliers et immobiliers	49 250 000	94%	79 000 000	96%	103 182 500	95%	103 182 500	95%	103 182 500	95%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Autre	3 000 000	6%	3 500 000	4%	5 000 000	5%	5 000 000	5%	5 000 000	5%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Ressources humaines	3	Compétence								
Fonctionnaires	3	100%	3	100%	3	100%	3	100%	3	100%
Secrétaire général	1	Administration								
Régisseur de recette	1	Finances locales								
Régisseur de dépenses	1	Finances locales								
Contractuelle	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Désignation	-		-		-		-		-	
Désignation	-		-		-		-		-	
Désignation	-		-		-		-		-	

Annexe 25 – Données collectées auprès du Cercle Koutiala

	2015		2016		2017		2018		2019	
	Quantité	Répartition en %								
Montant des recettes globales	1 939 937 221		1 629 829 392		1 737 049 366		1 981 710 089		2 470 729 919	
Recettes propres	235 630 423	12%	160 266 583	10%	249 070 327	14%	281 972 926	14%	286 374 731	12%
Dotations Etat	1 674 306 798	86%	1 445 562 809	89%	1 467 979 039	85%	1 679 737 163	85%	2 158 355 188	87%
Dotation partenaire	30 000 000	2%	24 000 000	1%	20 000 000	1%	20 000 000	1%	26 000 000	1%
Montant des dépenses globales	1 939 937 221		1 629 829 392		1 737 049 366		1 981 710 089		2 470 729 919	
Frais de fonctionnement	1 707 004 358	88%	1 449 999 392	89%	1 537 905 042	89%	1 766 144 738	89%	2 243 462 763	91%
Ressources humaines	661 461 696	39%	554 993 361	38%	620 000 851	40%	697 734 865	40%	765 130 687	34%
Formation	500 000		750 000		500 000		3 000 000		3 500 000	
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Biens mobiliers et immobiliers	966 029 800	57%	818 665 008	56%	834 185 471	54%	966 152 980	55%	1 377 021 370	61%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Autre	79 512 862	5%	76 341 023	5%	83 718 720	5%	102 256 893	6%	101 310 706	5%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Investissement / Renforcement des capacités	232 932 863	12%	179 830 000	11%	199 144 324	11%	215 565 351	11%	227 267 156	9%
Ressources humaines (personnel supplémentaire)	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par la CT	-	#DIV/0!								
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	#DIV/0!								
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	#DIV/0!								
Ressources humaines (formation)	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par la CT	-	#DIV/0!								
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	#DIV/0!								
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	#DIV/0!								
Biens mobiliers et immobiliers	232 932 863	100%	179 830 000	100%	199 144 324	100%	209 726 893	97%	227 267 156	100%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Autre	-	0%	-	0%	-	0%	5 838 458	3%	-	0%
Montant pris en charge par la CT	-	#DIV/0!								
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	#DIV/0!								
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	#DIV/0!								
Ressources humaines	11	Compétence								
Fonctionnaires	11	100%	11	100%	11	100%	11	100%	11	100%
Secrétaire général	1	Administration publique								
	8	Administrateur territorial								
	1	Secrétaire d'administration								
Régisseur des dépenses	1	Finances locales								
	-		-		-		-		-	
Contractuelle	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Désignation	-		-		-		-		-	
Désignation	-		-		-		-		-	
Désignation	-		-		-		-		-	

Annexe 26 – Données collectées auprès du Cercle de Macina

	2015		2016		2017		2018		2019	
	Quantité	Répartition en %	Quantité	Répartition en %						
Montant des recettes globales	624 226 520		802 191 449		508 404 416		570 240 943		511 994 175	
Recettes propres	116 944 496	19%	272 545 457	34%	111 242 657	22%	98 004 553	17%	71 708 543	14%
Dotations Etat	487 282 024	78%	519 645 992	65%	392 161 759	77%	467 985 940	82%	435 285 632	85%
Dotation partenaire	20 000 000	3%	10 000 000	1%	5 000 000	1%	4 250 450	1%	5 000 000	1%
Montant des dépenses globales	624 226 520		802 191 449		508 404 416		570 234 943		511 994 175	
Frais de fonctionnement	200 382 024	32%	345 310 917	43%	243 398 319	48%	389 838 130	68%	352 891 416	69%
Ressources humaines	109 536 287	55%	212 788 125	62%	129 811 278	53%	274 576 848	70%	233 915 665	66%
Formation	500 000		500 000		200 000		200 000		200 000	
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Biens mobiliers et immobiliers	50 287 555	25%	48 839 692	14%	53 711 900	22%	55 844 840	14%	55 363 252	16%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	274	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Autre	40 558 182	20%	83 683 100	24%	59 875 141	25%	59 416 442	15%	63 612 499	18%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Investissement / Renforcement des capacités	423 844 496	68%	456 880 532	57%	265 006 097	52%	180 396 813	32%	159 102 759	31%
Ressources humaines (personnel supplémentaire)	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par la CT	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!
Ressources humaines (formation)	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par la CT	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!
Biens mobiliers et immobiliers	416 844 496	98%	451 880 532	99%	262 006 097	99%	179 396 813	99%	157 602 759	99%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Autre	7 000 000	2%	5 000 000	1%	3 000 000	1%	1 000 000	1%	1 500 000	1%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Ressources humaines	-	Compétence	-	Compétence	-	Compétence	86	Compétence	-	Compétence
Fonctionnaires	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	9	10%	-	#DIV/0!
Contrôleur des finances locales	-		-		-		3	Finances locales	-	
Secrétaire général	-		-		-		1	Administration territoriale	-	
Médecin	-		-		-		5	Santé	-	
Désignation	-		-		-		-		-	
Désignation	-		-		-		-		-	
Contractuelle	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	77	90%	-	#DIV/0!
Matrone	-		-		-		25	Santé	-	
Aide-soignant	-		-		-		16	Santé	-	
Gerant	-		-		-		16	Santé	-	
Infirmier	-		-		-		19	Santé	-	
Sage-femme	-		-		-		1	Santé	-	
Désignation	-		-		-		-		-	
Désignation	-		-		-		-		-	

Annexe 27 – Données collectées auprès du Cercle de Niono

	2015		2016		2017		2018		2019	
	Quantité	Répartition en %	Quantité	Répartition en %	Quantité	Répartition en %	Quantité	Répartition en %	Quantité	Répartition en %
Montant des recettes globales	-		725 375 960		725 375 960		885 305 664		908 850 274	
Recettes propres		#DIV/0!	134 599 940	19%	134 599 940	19%	135 430 019	15%	124 598 683	14%
Dotations Etat		#DIV/0!	590 776 020	81%	564 826 020	78%	739 875 645	84%	784 251 591	86%
Dotation partenaire	-	#DIV/0!		0%	25 950 000	4%	10 000 000	1%	-	0%
Montant des dépenses globales	-		725 375 960		725 375 960		885 305 664		911 751 390	
Frais de fonctionnement	-	#DIV/0!	463 017 375	64%	463 017 375	64%	640 750 000	72%	756 940 625	83%
Ressources humaines		#DIV/0!	349 364 702	75%	349 364 702	75%	521 750 000	81%	636 110 985	84%
Formation			109 000 000		109 000 000		205 200 000		317 500 000	
Montant pris en charge par la CT	-	#DIV/0!	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	#DIV/0!	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	#DIV/0!	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Biens mobiliers et immobiliers		#DIV/0!	61 700 000	13%	61 700 000	13%	63 200 000	10%	63 673 036	8%
Montant pris en charge par la CT	-	#DIV/0!	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	#DIV/0!	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	#DIV/0!	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Autre		#DIV/0!	51 952 673	11%	51 952 673	11%	55 800 000	9%	57 156 604	8%
Montant pris en charge par la CT	-	#DIV/0!	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	#DIV/0!	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	#DIV/0!	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Investissement / Renforcement des capacités	-	#DIV/0!	262 358 585	36%	262 358 585	36%	244 555 664	28%	154 810 765	17%
Ressources humaines (personnel supplémentaire)	-	#DIV/0!	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par la CT	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!
Ressources humaines (formation)	-	#DIV/0!	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par la CT	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!
Biens mobiliers et immobiliers		#DIV/0!	257 358 585	98%	257 358 585	98%	239 555 664	98%	149 810 765	97%
Montant pris en charge par la CT	-	#DIV/0!	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	#DIV/0!	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	#DIV/0!	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Autre		#DIV/0!	5 000 000	2%	5 000 000	2%	5 000 000	2%	5 000 000	3%
Montant pris en charge par la CT	-	#DIV/0!	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	#DIV/0!	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	#DIV/0!	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Ressources humaines	-	Compétence	-	Compétence	-	Compétence	-	Compétence	-	Compétence
Fonctionnaires	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!
Désignation	-		-		-		-		-	
Désignation	-		-		-		-		-	
Désignation	-		-		-		-		-	
Contractuelle	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!
Désignation	-		-		-		-		-	
Désignation	-		-		-		-		-	
Désignation	-		-		-		-		-	

Annexe 28 – Données collectées auprès du Cercle de Goundam

	2015		2016		2017		2018		2019	
	Quantité	Répartition en %	Quantité	Répartition en %	Quantité	Répartition en %	Quantité	Répartition en %	Quantité	Répartition en %
Montant des recettes globales	35 020 000		83 575 000		183 951 836		187 615 922		197 352 272	
Recettes propres	18 020 000	51%	6 325 000	8%	67 998 500	37%	11 838 500	6%	11 683 500	6%
Dotations Etat	17 000 000	49%	77 250 000	92%	115 953 336	63%	175 777 422	94%	185 668 772	94%
Dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant des dépenses globales	35 020 000		83 575 000		184 251 836		187 615 922		197 352 272	
Frais de fonctionnement	35 000 000	100%	73 000 000	87%	79 835 000	43%	79 250 000	42%	91 900 000	47%
Ressources humaines	18 100 000	52%	11 275 000	15%	16 375 000	21%	19 430 000	25%	15 185 000	17%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Biens mobiliers et immobiliers	14 470 000	41%	30 150 000	41%	40 860 000	51%	38 645 000	49%	55 210 000	60%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Autre	2 430 000	7%	31 575 000	43%	22 600 000	28%	21 175 000	27%	21 505 000	23%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Investissement / Renforcement des capacités	20 000	0%	10 575 000	13%	104 416 836	57%	108 365 922	58%	105 452 272	53%
Ressources humaines (personnel supplémentaire)	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par la CT	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!
Ressources humaines (formation)	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par la CT	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!
Biens mobiliers et immobiliers	-	0%	10 575 000	100%	104 416 836	100%	108 365 922	100%	105 006 502	100%
Montant pris en charge par la CT	-	#DIV/0!	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	#DIV/0!	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	#DIV/0!	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Autre	20 000	100%	-	0%	-	0%	-	0%	445 770	0%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	0%
Ressources humaines	-	Compétence	-	Compétence	-	Compétence	-	Compétence	-	Compétence
Fonctionnaires	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!
Désignation	-		-		-		-		-	
Désignation	-		-		-		-		-	
Désignation	-		-		-		-		-	
Contractuelle	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!
Désignation	-		-		-		-		-	
Désignation	-		-		-		-		-	
Désignation	-		-		-		-		-	

Annexe 29 – Données collectées auprès de la Région de Koulikoro

	2015		2016		201700%		2018		2019	
	Quantité	Répartition en %	Quantité	Répartition en %	Quantité	Répartition en %	Quantité	Répartition en %	Quantité	Répartition en %
Montant des recettes globales	9 499 244 180		9 342 913 707		10 141 775 251		9 746 615 441		8 401 590 440	
Recettes propres	270 709 500	3%	256 639 500	3%	405 747 432	4%	399 858 331	4%	780 063 467	9%
Dotations Etat	9 220 610 000	97%	9 001 274 207	96%	9 651 027 819	95%	8 674 450 434	89%	6 965 502 560	83%
Dotation partenaire	7 924 680	0%	85 000 000	1%	85 000 000	1%	672 306 676	7%	656 024 413	8%
Montant des dépenses globales	9 499 241 180		9 342 913 707		10 141 775 251		9 746 615 441		8 401 590 440	
Frais de fonctionnement	6 927 531 680	73%	6 805 624 207	73%	7 613 443 670	75%	8 192 555 441	84%	6 587 529 360	78%
Ressources humaines	6 230 235 432	90%	6 106 977 232	90%	7 071 448 461	93%	7 612 661 941	93%	5 948 124 000	90%
Formation	23 063 499		23 063 000		28 000 000		30 000 000		30 000 000	
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Biens mobiliers et immobiliers	618 283 501	9%	594 843 028	9%	451 492 028	6%	480 956 000	6%	544 000 000	8%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Autre	79 012 747	1%	103 803 947	2%	90 503 181	1%	98 937 500	1%	95 405 360	1%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	11	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Investissement / Renforcement des capacités	2 571 709 500	27%	2 537 289 500	27%	2 528 331 581	25%	1 554 060 000	16%	1 814 061 080	22%
Ressources humaines (personnel supplémentaire)	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par la CT	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!
Ressources humaines (formation)	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par la CT	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!	-	#DIV/0!
Biens mobiliers et immobiliers	2 519 709 500	98%	2 326 339 500	92%	2 337 381 581	92%	1 438 060 000	93%	1 685 000 000	93%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Autre	52 000 000	2%	210 950 000	8%	190 950 000	8%	116 000 000	7%	129 061 080	7%
Montant pris en charge par la CT	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation de l'Etat	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Montant pris en charge par dotation partenaire	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Ressources humaines	206	Compétence	206	Compétence	206	Compétence	206	Compétence	206	Compétence
Fonctionnaires	206	100%	206	100%	206	100%	206	100%	206	100%
Ingénieur territorial	12		12		12		12		12	
Secrétaire d'administration territoriale	4		4		4		4		4	
Adjoint d'administration territoriale	32	Administration	32	Administration	32	Administration	32	Administration	32	Administration
Inspecteur des finances locales	11	Finances locales	11	Finances locales	11	Finances locales	11	Finances locales	11	Finances locales
Contrôleur des finances locales	20	Finances locales	20	Finances locales	20	Finances locales	20	Finances locales	20	Finances locales
Adjoint des finances locales	42	Finances locales	42	Finances locales	42	Finances locales	42	Finances locales	42	Finances locales
Adjoint technique territoriale	10		10		10		10		10	
Administrateur territorial	15	Administration	15	Administration	15	Administration	15	Administration	15	Administration
Comptable gestionnaire	12	Comptable	12	Comptable	12	Comptable	12	Comptable	12	Comptable
Attaché d'administration territoriale	42	Administration	42	Administration	42	Administration	42	Administration	42	Administration
Technicien territorial	6		6		6		6		6	
Contractuelle	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
Désignation	-		-		-		-		-	
Désignation	-		-		-		-		-	
Désignation	-		-		-		-		-	