

**Fonds Européen de Développement (FED)**  
**République du Mali**

**Assistance technique auprès du Ministère en charge de la**  
**Décentralisation**

dans le cadre du

**Programme d'Appui à la Réforme Administrative, à la Décentralisation**  
**et au Développement Economique Régional**

EuropeAid/130707/D/SER/ML

**Contrat N°012/S/2011/0N/FED/MLI CRIS: 2011/279742**

***RAPPORT CAPITALISATION***  
*du 20 février 2012 au 31 décembre 2018*  
*Version Finale*

*Date : Février 2019*



Ce projet est financé par le FED (Union Européenne)



Assistance Technique fournie par PROMAN SA en consortium  
avec ARP Développement & CENAFOD-Mali

**Document de capitalisation et d'analyse des chantiers appuyés dans le cadre de l'assistance technique du Programme d'Appui à la Réforme Administrative, à la Décentralisation et au Développement Économique Régional auprès du Ministère chargé de la décentralisation du Mali entre 2012 et 2018**

Les opinions exprimées dans ce document reflètent le point de vue de leurs auteurs, et ne sont pas nécessairement partagées par la Commission européenne ni par les autorités du pays concerné.

# TABLE DES MATIERES

<b>1</b>	<b>PRESENTATION DE LA MISSION D'ASSISTANCE TECHNIQUE</b> .....	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>STRUCTURE DU DOCUMENT DE CAPITALISATION</b> .....	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>CONTEXTE D'INTERVENTION DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE</b> .....	<b>8</b>
<b>4</b>	<b>ANALYSE DES PRINCIPAUX CHANTIERS APPUYES</b> .....	<b>9</b>
4.1	Les évolutions de la politique de décentralisation et la question de la régionalisation .....	9
4.1.1	<i>Le développement économique régional, priorité au démarrage des appuis de l'assistance technique</i> .....	9
4.1.2	<i>L'élargissement de la réflexion à la question de la régionalisation</i> .....	10
4.1.3	<i>Le découpage territorial succédané de la régionalisation</i> .....	11
4.1.4	<i>La décentralisation au cœur de la gestion de la crise</i> .....	12
4.1.5	<i>Le nouveau document cadre de politique nationale de décentralisation</i> .....	14
4.1.6	<i>Propositions et recommandations</i> .....	16
4.2	L'enjeu central du financement des collectivités territoriales.....	17
4.2.1	<i>Le financement des collectivités territoriales : fiscalité locale et/ou transferts budgétaires</i> .....	18
4.2.2	<i>La dynamique autour des transferts budgétaires</i> .....	19
4.2.3	<i>Les instruments pour le financement des collectivités territoriales</i> .....	21
4.2.4	<i>Propositions et recommandations</i> .....	26
4.3	La gestion de l'information pour la mise en œuvre du processus de décentralisation .....	27
4.3.1	<i>La problématique de la collecte et de la structuration de l'information</i> .....	28
4.3.2	<i>Le pilotage stratégique de la décentralisation</i> .....	32
4.3.3	<i>L'évaluation des performances des collectivités territoriales, support de mesures incitatives</i> ..	34
4.3.4	<i>L'aide à la décision des collectivités territoriales</i> .....	35
4.3.5	<i>Propositions et recommandations</i> .....	36
4.4	L'appui à la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales .....	36
4.4.1	<i>Les instruments de planification et de maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales</i> .....	37
4.4.2	<i>Les capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales</i> .....	39
4.4.3	<i>Le contrôle comme moteur de la demande d'appui technique</i> .....	42
4.4.4	<i>Propositions et recommandations</i> .....	42
4.5	L'appui aux politiques complémentaires contribuant à la réussite de la décentralisation.....	43
4.5.1	<i>Propositions et recommandations</i> .....	44
<b>5</b>	<b>ANALYSE DE LA DEMARCHE D'ASSISTANCE TECHNIQUE</b> .....	<b>44</b>
5.1	Contexte et approche.....	44
5.2	Propositions et recommandations .....	45
<b>6</b>	<b>CONCLUSION</b> .....	<b>45</b>
<b>7</b>	<b>ANNEXES</b> .....	<b>46</b>
7.1	Cadre logique de l'AT PARADDER .....	46
7.1.1	<i>Rappel du cadre logique et analyse des évolutions</i> .....	48
7.1.2	<i>Évolution de la situation globale</i> .....	50
7.2	Rapports de l'assistance technique .....	52

## SIGLES ET ABREVIATIONS

<b>ACCM</b>	Association des Collectivités Cercle du Mali
<b>ADERE-Nord</b>	Appui au Développement des Régions du Nord (UE)
<b>ADR</b>	Agence de Développement Régional
<b>ANICT</b>	Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales
<b>APL</b>	Associations de Pouvoirs Locaux
<b>ARM</b>	Association des Régions du Mali
<b>AT LT et CT</b>	Assistance Technique Long Terme et Court Terme
<b>BSI</b>	Budget Spécial d'Investissement
<b>CADD</b>	Cellule d'Appui à la Décentralisation et la Déconcentration
<b>CARFIP</b>	Cellule d'Appui à la Reforme des Finances Publiques
<b>CCC</b>	Centre de Conseil Communal
<b>CCOCSAD</b>	Comité Communal d'Orientation, de Coordination et de Suivi des Actions de Développement
<b>CDI</b>	Commissariat au Développement Institutionnel
<b>CFCT</b>	Centre de Formation des Collectivités Territoriales
<b>CGSP</b>	Contrôle Général des Services Publics
<b>CLO</b>	Comité Local d'orientation des Appuis Techniques aux Collectivités Territoriales
<b>CLOCSAD</b>	Comité Local d'orientation, de Coordination et de Suivi des Actions de Développement
<b>CMAF</b>	Conditions Minimales d'Accès aux Fonds
<b>CNADER</b>	Commission Nationale d'Appui au Développement Économique Régional
<b>CNFL</b>	Comité National des Finances Locales
<b>CNO</b>	Comité National d'Orientation
<b>CONFED</b>	Cellule d'appui à l'Ordonnateur National du Fonds Européen de Développement
<b>CP</b>	Critères de Performance
<b>CPER</b>	Contrat Plan État – Région ou District
<b>CPS</b>	Cellule de Planification et de Statistiques
<b>CPS ATFPSI</b>	Cellule de Planification et de Statistiques Administration Territoriale, Fonction Publique et Sécurité Intérieure
<b>CRO</b>	Comité Régional d'orientation des Appuis Techniques aux Collectivités Territoriales
<b>CROCSAD</b>	Comité Régional d'orientation, de Coordination et de Suivi des Actions de Développement
<b>CSCR</b>	Cadre Stratégique de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
<b>CT</b>	Collectivités Territoriales
<b>CTB/ENABEL</b>	Coopération Technique Belge
<b>DCPND</b>	Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation
<b>DECNET</b>	Forum technique du réseau Bonne Gouvernance en Afrique de l'agence allemande de coopération internationale (GIZ)
<b>DER</b>	Développement Économique Régional
<b>DGAT</b>	Direction Générale de l'Administration Territoriale
<b>DGB</b>	Direction Générale du Budget
<b>DIC</b>	Dotation d'Intercollectivité (FNACT)
<b>DIN</b>	Dotation d'Investissement (FNACT)

<b>DNAT</b>	Direction Nationale de l'Aménagement du Territoire
<b>DNCT / DGCT</b>	Direction Nationale des Collectivités Territoriales / Direction Générale des Collectivités Territoriales
<b>DNF</b>	Direction Nationale des Frontières
<b>DNFPCT</b>	Direction Nationale de la Fonction Publique des Collectivités Territoriales
<b>DNI / DGAT</b>	Direction Nationale de l'Intérieur / Direction Générale de l'Administration Territoriale
<b>DP</b>	Devis-programmes
<b>DRH-SAG</b>	Direction des Ressources Humaines du Secteur de l'Administration Générale
<b>DSP</b>	Délégation de Service Public
<b>DUE</b>	Délégation de l'Union Européenne
<b>EGD</b>	État généraux de la décentralisation
<b>EIEP</b>	Équipe Indépendante d'Évaluation des Performances
<b>EMOP</b>	Enquête modulaire auprès des ménages
<b>FDD</b>	Fonds de Développement Durable
<b>FDER</b>	Fonds de Développement Économique Régional
<b>FED</b>	Fonds Européen de Développement
<b>FICT</b>	Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales
<b>FMI</b>	Fonds Monétaire International
<b>FNACT</b>	Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales
<b>GiZ</b>	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
<b>GT-DDI</b>	Groupe Thématique Décentralisation et Développement Institutionnel
<b>HCC</b>	Haut Conseil des Collectivités
<b>ICG</b>	International Crisis Group
<b>INSTAT</b>	Institut National de la Statistique (Mali)
<b>IOV</b>	Indicateurs Objectivement Vérifiables
<b>LEDNA</b>	Local Economic Développement Network Africa
<b>LOAT</b>	Loi d'Orientation sur l'Aménagement du Territoire
<b>MAT</b>	Ministère de l'Administration Territoriale
<b>MATCL</b>	Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales
<b>MATD</b>	Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation
<b>MATDAT</b>	Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire
<b>MATDRE</b>	Ministère de l'Administration Territoriale et un Ministère de la Décentralisation et de la Réforme de l'État
<b>MCT</b>	Ministère des Collectivités Territoriales
<b>MDFL</b>	Ministère de la Décentralisation et de la Fiscalité Locale
<b>MDL</b>	Ministère du Développement Local
<b>MDRE</b>	Ministère de la Décentralisation et de la Réforme de l'État
<b>MDRI</b>	Mission de Décentralisation et des Réformes Institutionnelles
<b>MDV</b>	Ministère de la Décentralisation et de la Ville
<b>MINUSMA</b>	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali
<b>MOPOD</b>	Programme de Mobilisation des Populations pour la Décentralisation
<b>OISE</b>	Outil Informatique de Suivi Évaluation

<b>PA DCPND</b>	Plan d'action du Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation
<b>PACT/GiZ</b>	Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales
<b>PACUM</b>	Projet d'Appui aux Communes Urbaines du Mali
<b>PAD</b>	Programme d'Appui à la Décentralisation (Coopération Danoise)
<b>PADK</b>	Programme d'Appui au Développement de Koulikoro (CTB/ENABEL)
<b>PAG</b>	Plan d'Action Gouvernemental
<b>PAI MAT</b>	Projet d'Appui Institutionnel au Ministère de l'Administration Territoriale (CTB/ENABEL)
<b>PAICT</b>	Projet d'Appui aux Investissements des Collectivités Territoriales (CTB/ENABEL)
<b>PAIR</b>	Projet d'Appui Institutionnel à la Régionalisation (CTB/ENABEL - UE)
<b>PARAD</b>	Programme d'Appui à la Réforme Administrative et à la Décentralisation (UE)
<b>PARADDER</b>	Programme d'Appui à la Réforme Administrative, à la Décentralisation et au Développement Économique Régional (UE)
<b>PDESC</b>	Programme de Développement Économique, Social et Culturel
<b>PDI</b>	Programme de Développement Institutionnel
<b>PIB</b>	Produit Intérieur Brut
<b>PNACT</b>	Programme National d'Appui aux Collectivités Territoriales
<b>PNAT</b>	Politique Nationale de l'Aménagement du Territoire
<b>PO PDI</b>	Plan Opérationnel du Programme de Développement Institutionnel
<b>PPP</b>	Partenariat Public Privé
<b>PRED</b>	Plan pour la Relance Durable du Mali 2013-2014
<b>PSDR</b>	Programme Spécial de Développement Rural
<b>PTF</b>	Partenaires Techniques et Financiers
<b>SBC</b>	State Building Contract (UE)
<b>SDER</b>	Stratégies de Développement Économiques Régional
<b>SGG</b>	Secrétariat Général du Gouvernement
<b>SNAT</b>	Schéma National d'Aménagement du Territoire
<b>SNODER</b>	Stratégie Nationale d'Orientation du Développement Économique Régional
<b>SRAT</b>	Schéma Régional d'Aménagement du Territoire
<b>STD</b>	Services Techniques Déconcentrés
<b>TdR</b>	Termes de Référence
<b>TDRL</b>	Taxe de Développement Régional et Local
<b>UE</b>	Union Européenne
<b>UEMOA</b>	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine

# 1 PRESENTATION DE LA MISSION D'ASSISTANCE TECHNIQUE

Entre le 20 février 2012 et le 31 décembre 2018, le consortium constitué de trois bureaux d'études « PROMAN – ARP Développement – CENAFOD Mali » a mis en œuvre une assistance technique auprès du Ministère malien chargé de la décentralisation dans le cadre du Programme d'Appui à la Réforme Administrative, à la Décentralisation et au Développement Économique Régional ([PARADDER](#)) financé par l'Union Européenne dans le cadre du 10<sup>ème</sup> FED.

Cet appui était composé d'une assistance technique long terme basée auprès de la Direction Générale des Collectivités Territoriales (DGCT) et d'un volume d'assistance technique court terme mobilisable selon les besoins.

Les missions initiales de cette assistance technique étaient les suivantes :

- **Pour l'assistance technique long terme** : appuyer le dispositif national d'appui au Développement Économique Régional (DER) de la DGCT pour atteindre le résultat spécifique n°03 de l'activité 1 fixé par la Convention de financement du programme PARADDER, à savoir : le Ministère dans son ensemble, dispose d'une expertise mobilisable rapidement afin de pouvoir étudier et mettre en œuvre l'ensemble des réformes nécessaires à une intensification de l'efficacité du processus de décentralisation au Mali.
- **Pour l'assistance technique court terme** à la DGCT, Direction Nationale de l'Aménagement du Territoire (DNAT), Direction Générale de l'Administration Territoriale (DGAT), Direction des Ressources Humaines du Secteur de l'Administration Générale (DRH-SAG), Inspection de l'Intérieur, Direction Nationale des Frontières (DNF), Cellule d'Appui à la Décentralisation et la Déconcentration (CADD), Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT), Cellule de Planification et de Statistiques Administration Territoriale, Fonction Publique et Sécurité Intérieure (CPS/ SATFPSI) et Centre de Formation des Collectivités Territoriales (CFCT) : Le Ministère, dans son ensemble, dispose d'une expertise mobilisable rapidement afin de pouvoir étudier et mettre en œuvre l'ensemble des réformes nécessaires à une intensification de l'efficacité du processus de décentralisation au Mali.

La mise en œuvre de cette mission d'assistance technique a reposé sur une grande flexibilité pour tenir compte des évolutions du contexte et des besoins des structures appuyées. Le contexte de l'assistance a été particulièrement marqué par de graves crises politico-institutionnelles et sécuritaire (crise nord du pays, coup d'état militaire, insécurité au centre du pays, crise post-électorale, entre autres) avec des répercussions sur le rythme de mise en œuvre de l'assistance technique. Les besoins des structures appuyées ont en effet été influencés par ce contexte particulier.

## 2 STRUCTURE DU DOCUMENT DE CAPITALISATION

Conformément aux objectifs initiaux, les appuis de l'assistance technique se sont concentrés sur l'efficacité du processus de décentralisation au Mali.

Le présent document ne vise pas à rappeler chronologiquement les appuis réalisés, cela a fait l'objet d'un rapportage semestriel (un lien vers tous les rapports semestriels est disponible en annexe). Il s'agit dans le présent document de mettre en perspective les appuis en lien avec l'analyse des grands chantiers du processus de décentralisation au Mali.

Afin de faciliter la lecture et de structurer l'analyse, ces chantiers sont regroupés autour de cinq chapitres :

- Les évolutions de la politique de décentralisation et la question de la régionalisation ;
- L'enjeu central du financement de la décentralisation ;
- La gestion de l'information pour la mise en œuvre du processus de décentralisation ;
- L'appui à la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales ;
- Les appuis complémentaires contribuant à la réussite de la décentralisation.

**Chaque chantier fait l'objet d'un chapitre** proposant une **analyse des évolutions au cours de la période d'assistance technique en précisant les appuis apportés**. Des liens hypertextes renvoient aux supports

**produits avec l'appui de l'assistance technique PARADDER.** D'autres renvois sont faits vers des supports qui permettent de compléter et d'alimenter l'analyse proposée.

Chacun de ces chapitres est **conclu par des recommandations et/ou propositions** relatives au chantier et plus spécifiquement une **mise en perspective des appuis qui pourraient être apportés dans le cadre d'un nouveau programme.**

Enfin, un **chapitre spécifique est consacré à l'approche et aux méthodes d'assistance technique mises en œuvre.** Il s'agit de décrire et d'analyser cette approche et de dégager également des recommandations pour la suite.

**Les analyses produites et les opinions exprimées reflètent le point de vue de leurs auteurs, et ne sont pas nécessairement partagées par les autorités du pays concerné ni par la Commission européenne.**

### 3 CONTEXTE D'INTERVENTION DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE

La période d'intervention de l'assistance technique, 2012 – 2018, a été marquée par une série d'événements qui ont eu un impact sur la mise en œuvre des appuis. Le tableau ci-dessous récapitule ces principales évolutions du contexte :

2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Février : démarrage de l'assistance technique dans la cadre du Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales (MATCL)</li> <li>▪ Mars : coup d'état et invasion des régions de Tombouctou, Gao et Kidal</li> <li>▪ Avril : suspension de l'assistance technique</li> <li>▪ Avril : Mise en place d'un Gouvernement de transition</li> <li>▪ Août : Mise en place d'un nouveau Gouvernement de transition</li> <li>▪ Octobre : reprise de l'assistance technique au sein du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation (MATD)</li> <li>▪ Décembre : changement du Gouvernement de transition avec un Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire (MATDAT)</li> </ul>
2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Janvier : attaque de Kona et début de l'opération militaire internationale en appui au Mali</li> <li>▪ Mai : Conférence internationale des donateurs « Ensemble pour le renouveau du Mali »</li> <li>▪ Juillet et Août : élection présidentielle</li> <li>▪ Septembre : mise en place du Gouvernement avec un Ministère de l'Administration Territoriale (MAT) doté d'un Ministre délégué chargé de la décentralisation</li> <li>▪ Octobre : états généraux de la décentralisation (EGD)</li> <li>▪ Novembre et décembre : élections législatives</li> </ul>
2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Avril : remaniement ministériel avec un Ministère de la Décentralisation et de la Ville (MDV)</li> </ul>
2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Janvier : remaniement ministériel avec un Ministère de l'Administration Territoriale et de la décentralisation (MATD)</li> <li>▪ Mai – juin : signature de l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali</li> <li>▪ Septembre : remaniement ministériel avec la création du Ministère de la Décentralisation et de la Réforme de l'État (MDRE)</li> </ul>
2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Septembre : remaniement ministériel avec un Ministère de l'Administration Territoriale et un Ministère de la Décentralisation et de la Réforme de l'État (MATDRE)</li> <li>▪ Novembre : élections communales (dans 644 communes sur 703)</li> </ul>
2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Avril : remaniement ministériel avec la création du Ministère de la Décentralisation et de la Fiscalité Locale (MDFL)</li> <li>▪ Décembre : remaniement ministériel aboutissant à 3 ministères en lien avec la mise en œuvre de la décentralisation : i) Ministère des Collectivités Territoriales (MCT)</li> </ul>

	auprès duquel l'AT a été rattachée, ii) Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation (MATD) et iii) Ministère du Développement Local (MDL).
2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Août : élection présidentielle</li> <li>▪ Septembre : mise en place du gouvernement avec un Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation</li> </ul>

De 2012 à 2018, la gouvernance du pays a été instable avec une dizaine de remaniements du Gouvernement impliquant des effets tantôt de fusion, tantôt d'éclatement du ministère en charge de la décentralisation avec diverses implications administratives. Malgré ce contexte mouvant, l'Assistance technique s'est adaptée et ajustée au fur et à mesure de sa mise en œuvre. A noter également que durant cette période les élections régionales et locales ont été programmées à plusieurs reprises et finalement toujours reportées. Seules les élections communales se sont finalement tenues en 2016 dans toutes les communes, à l'exception d'une soixantaine à cause de la situation d'insécurité.

## 4 ANALYSE DES PRINCIPAUX CHANTIERS APPUYES

### 4.1 Les évolutions de la politique de décentralisation et la question de la régionalisation

Le PARADDER a été conçu afin d'accompagner la mise en œuvre du Document cadre de Politique Nationale de Décentralisation (DCPND) adopté en 2005 pour 10 ans. Plus spécifiquement, l'appui ciblait le Programme National d'Appui aux Collectivités Territoriales, phase 3 (PNACT 3), déclinaison opérationnelle du DCPND, caractérisé par un **focus sur le développement économique régional (DER)**, une dynamique émergente à partir de la fin des années 2000. En effet, après un accompagnement, au démarrage de la décentralisation, centré sur les communes et les services sociaux de base, le niveau régional et le développement économique ont été identifiés comme les leviers pour enclencher pleinement la dynamique de développement.

#### 4.1.1 Le développement économique régional, priorité au démarrage des appuis de l'assistance technique

Le DER a ainsi été mis au cœur des appuis attendus de l'assistant technique long terme, qui dès son intégration au sein de la Direction Nationale des Collectivités Territoriales (DNCT, devenue par la suite Direction Générale, DGCT), a été placé dans l'équipe d'appui au DER créée fin 2010 ([voir décision de création de l'équipe d'appui au DER en annexe n°1](#)).

Au sein de cette équipe, un accompagnement a d'abord été apporté pour élaborer une série de supports :

- **Stratégie opérationnelle pour l'équipe DER DNCT** ([voir annexe n°2](#)) qui a servi à préparer le plan d'action des appuis au DER ;
- **Plan d'action des appuis au Développement Économique Régional (DER)** initié dès février 2012 et finalisé en avril 2013 ([voir annexe n°3](#)) ;
- Une assistance technique court terme a été mobilisée pour **capitaliser les expériences DER déjà mises en œuvre au Mali**, en particulier celle du programme ADERE-Nord ([voir annexe n°4](#)) ;
- Ces différents éléments visaient à préparer l'élaboration de la **politique nationale de développement économique régional** ([voir annexe n°5](#)) qui avait été confiée à la Commission Nationale d'Appui au Développement Économique Régional (CNADER), créée par Décision du Ministre chargé de la décentralisation en 2011. La DNCT assure, à travers l'équipe DER, le secrétariat de la CNADER et a donc préparé les éléments permettant d'élaborer la politique attendue, notamment :
  - Une **Note sur l'articulation entre les politiques nationales de Décentralisation, d'Aménagement du Territoire et de DER** ([voir annexe n°6](#)). Cette note répondait aux interrogations suscitées par le projet de politique DER, notamment les risques de chevauchement avec la politique de décentralisation et d'aménagement du territoire.
  - Afin de lever les incompréhensions, une large consultation a été organisée pour préparer l'élaboration de la politique DER ([voir « Stratégie de rencontres des structures impliquées pour la préparation de la politique/stratégie DER » en annexe n°7](#)).

- Sur la base de ces échanges, la CNADER a pris la décision de ne plus élaborer une politique DER, mais plutôt un **Document Cadre National du Développement Économique Régional au Mali** ([voir annexe n°8](#)) finalement dénommé « **stratégie nationale d'orientation du DER (SNODER)** » ([voir annexe n°9](#)) qu'elle a validé en 2016.

Cette stratégie devait faire l'objet d'une adoption gouvernementale (cela a notamment été programmé dans le plan d'action gouvernemental) mais le processus n'a pas abouti suite aux différents changements de Gouvernement. Toutefois, cette stratégie ayant fait l'objet de larges échanges à travers des ateliers régionaux pour sa préparation et d'un partage en atelier national pour sa pré-validation, elle constitue un document de travail largement approprié par les parties prenantes pour la mise en œuvre du DER par les régions.

La CNADER, qui s'est fréquemment réunie de 2013 à 2016 a été, au-delà de l'élaboration de la SNODER, le lieu principal de partage sur les instruments du DER. C'est notamment à ce niveau qu'ont été amorcées les réflexions sur les principaux instruments pour la mise en œuvre du DER en particulier les stratégies de développement économiques régional (SDER), les contrats plan État région (CPER), les partenariats publics privés (PPP), les investissements structurants ou les agences de développement régional (ADR). Une fois ces différents dossiers aboutis, chacun ayant sa propre dynamique, le besoin de mobiliser la CNADER ne s'est plus fait sentir. Sa redynamisation pourrait éventuellement se justifier par le suivi de la mise en œuvre de la SNODER, surtout pour animer un partage d'expérience entre les régions dans le prolongement du travail de capitalisation des expériences DER piloté en 2017 par la DGCT avec l'appui du Programme d'Appui Institutionnel à la Régionalisation (« Les conseils régionaux et le développement économique régional - Leçons tirées de leurs expériences et perspectives d'avenir »).

#### **4.1.2 L'élargissement de la réflexion à la question de la régionalisation**

Le Développement économique régional constitue un focus sur l'échelle régionale identifiée comme le niveau approprié pour mettre en cohérence et renforcer les dynamiques de développement économique. Toutefois, au-delà de cette dimension initiale très opérationnelle, la question d'un rôle plus large de la région a rapidement été posée. Le démarrage de l'assistance technique PARADDER, en février 2012, a coïncidé avec les prémices de la crise qui allait déstabiliser le Mali. Dès cette phase, la DNCT a souhaité être accompagnée pour amorcer une réflexion sur la régionalisation afin d'identifier des pistes de solutions à la crise qui se dessinait. Une **note sur la régionalisation au Mali** a ainsi été préparée dès mars 2012 ([voir annexe n°10](#)). Cette note a ensuite été retravaillée comme support pour une communication dans le cadre des États généraux de la décentralisation (octobre 2013) sur le Thème 9 « **les questions de réorganisation et de découpage territorial en lien avec l'approfondissement de la régionalisation - partie régionalisation** » ([voir annexe n°11](#)).

A partir des états généraux, la régionalisation est mise en avant de façon spécifique à travers une recommandation : « Préparer et lancer le processus de régionalisation, comme 2<sup>ème</sup> étape de la réforme après la communalisation, pour mieux prendre en compte la diversité humaine et territoriale dans l'optique d'un renforcement de l'unité nationale et de développement équilibré et solidaire du territoire ». **La régionalisation tend alors à devenir un processus spécifique**, au-delà d'une sous-composante de la décentralisation que constitue le DER, qu'il convient de définir.

Au cours du deuxième semestre 2014, un appui a été apporté au niveau du Ministère de la Décentralisation et de la Ville (MDV), pour élaborer un **document d'orientation politique intitulé « la régionalisation au cœur du développement institutionnel et territorial »** ([voir le projet de document en annexe n°12](#)) dont l'objectif était de positionner la régionalisation comme l'axe central de la réforme de l'État<sup>1</sup>. Dans ce cadre, l'assistance technique PARADDER a été sollicitée pour mobiliser une expertise court terme afin d'élaborer une **stratégie de Régionalisation pour le Mali**. Ce document a été produit ([voir annexe n°13](#)) mais n'a pas été pleinement exploité suite à un changement de structure ministérielle qui a vu la disparition du MDV. La régionalisation a alors été à nouveau repositionnée comme un axe du Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation (DCPND) adopté en 2017 par le Gouvernement du Mali.

---

<sup>1</sup> Cette dynamique a suscité des inquiétudes au niveau des collectivités communes et cercles, qui y voyaient la mise en place d'une prééminence du Conseil Régional sur les autres niveaux de collectivités territoriales.

Ainsi, même si le niveau régional renforce son rôle comme élément majeur du processus de décentralisation, **la régionalisation comme réforme politique engageant une restructuration globale de l'État n'est plus vraiment d'actualité**. Le DCPND intègre ainsi les orientations des états généraux, mettant la régionalisation en avant, en la définissant comme suit « c'est reconnaître une prééminence du niveau régional pour coordonner et intégrer les politiques de l'État et les programmes des collectivités territoriales, dans le respect de la libre administration de celles-ci et de leurs compétences respectives ». Le DCPND rappelle également que la « régionalisation s'inscrit pleinement dans la réforme de l'État matérialisée par le Programme de Développement Institutionnel (PDI) ».

**La question régionale se recentre ainsi au final sur la dimension du DER** comme le traduit l'objectif général n°1 du DCPND « Promouvoir le développement territorial équilibré des régions et des pôles urbains, à travers son objectif spécifique n°1.2 : Développer une économie régionale afin de créer des richesses et des emplois ».

#### **4.1.3 Le découpage territorial succédané de la régionalisation**

**L'objectif général n°1 du DCPND inclut aussi les questions de découpage territorial** à travers l'objectif spécifique n°1.1 : « Réorganiser le territoire pour asseoir la cohérence du développement territorial ». In fine, notamment dans l'opinion publique, le terme régionalisation tend à se résumer à cette réorganisation territoriale traduite de façon opérationnelle par le « découpage territorial » et la création de nouvelles régions (administratives et collectivités territoriales)<sup>2</sup>.

Ce processus de création de nouvelles régions était en réflexion depuis la phase de conception de la décentralisation dans les années 90 (études réalisées par la MDRI). Des travaux avaient ensuite été réalisés au sein du Ministère de l'administration territoriale pour préparer cette option, dont les résultats ont été présentés dans le cadre des états généraux de la décentralisation en octobre 2013 (**thème n°9 « les questions de réorganisation et de découpage territorial en lien avec l'approfondissement de la régionalisation – partie réorganisation territoriale » - voir annexe n°14**). Des appuis ont été apportés dans le cadre de l'AT PARADDER à cette réflexion à travers un accompagnement pour simuler le poids démographique des nouvelles entités issues des hypothèses de découpage.

Cette dynamique de découpage a été matérialisée par les lois de mars 2012 : **i)** la « [loi n° 2012-017 portant création de circonscriptions administratives en République du Mali](#) » qui prévoit le passage en 5 ans de 8 à 19 régions administratives et **ii)** la « [loi n° 2012-018 portant création des cercles et arrondissements des régions de Tombouctou, Taoudenit, Gao, Ménaka et Kidal](#) » qui opérationnalise la loi précédente pour les régions concernées.

Avec la crise qui intervient juste après l'adoption de ces lois, leur mise en œuvre n'a pas été immédiate. L'accord pour la paix et la réconciliation au Mali signé en mai 2015 ne prévoit pas explicitement la mise en œuvre de ces lois (aucun article de l'accord ne fait référence au découpage territorial). C'est dans le cadre d'un appendice, établi début juin 2015 en amont de la signature de l'accord par l'ensemble des parties prenantes au processus d'Alger, que la création des collectivités territoriales des régions de Taoudenit et Ménaka est spécifiée.

Ces régions, déjà effectives depuis 2012 en tant qu'entités administratives, ont été érigées en collectivités territoriales en 2018 ainsi que les cercles qui les composent. Des communes ont également été créées par les mêmes lois dans chacune des régions. Des appuis ponctuels ont été apportés dans le cadre de l'AT PARADDER pour la préparation de ces textes.

L'opérationnalisation des autres régions créées par la loi de 2012 n'a pas abouti à ce stade<sup>3</sup>. Un collectif des régions non opérationnelles a été créé et revendique régulièrement l'installation officielle desdites régions. En 2018 la question du découpage territorial a constitué un dossier important porté par le Ministère de

---

<sup>2</sup> A noter également qu'au niveau du Ministère chargé des finances, la régionalisation est vue par le prisme du transfert des services déconcentrés de l'État aux collectivités territoriales (voir chapitre sur le financement de la décentralisation).

<sup>3</sup> En 2015, le FMI avait mobilisé une équipe d'Experts sur le sujet « réussir la décentralisation financière ». Un des recommandations de cette étude a été de « séquencer la Régionalisation : il s'agit d'éviter le foisonnement de collectivités et de centrer la réforme sur la région »

l'Administration Territoriale et de la Décentralisation. Des consultations régionales ont notamment été organisées pour prendre l'avis des populations.

#### **4.1.4 La décentralisation au cœur de la gestion de la crise**

La décentralisation s'est retrouvée au cœur de la recherche de solution à la gestion de la crise Malienne.

En novembre 2012, immédiatement après le redémarrage de l'assistance technique, suite à la période de suspension de l'aide de six (6) mois qui avait suivi le coup d'État, un appui a été apporté à la préparation et à la tenue du **Forum des Collectivités locales sur la gestion de la crise au Mali** : « **Une décentralisation immédiate et intégrale pour la sortie de crise** ». Organisé par les associations de pouvoirs locaux (APL), accompagnées par la DNCT. Ce forum a, comme son titre l'indique, positionné **la décentralisation comme une des solutions majeures pour résoudre la crise qui touchait le Nord du Mali**. Ce forum a été particulièrement riche en témoignages qui ont été faits sur la situation dans les régions occupées. Et les recommandations qui en sont sorties ont constitué la base de l'approfondissement de la décentralisation qui sera précisé par la suite, notamment le transfert de 30% des recettes budgétaires de l'État aux collectivités territoriales à l'horizon 2018 ([voir la synthèse du forum en annexe n°15](#)).

Les recommandations de ce forum ont d'abord été utilisées pour préparer le volet décentralisation du [Plan pour la Relance Durable du Mali 2013-2014 \(PRED\)](#) qui a servi de support à la conférence internationale « Ensemble pour le Renouveau du Mali » tenue à Bruxelles le 15 mai 2013 (l'assistance technique a appuyé l'élaboration du document qui a préparé le chapitre 4 du PRED « **Approfondir la gouvernance par le processus de décentralisation pour un développement équilibré du territoire et engager la réforme de l'État** » - [voir annexe n°16](#)). La conférence a permis de mobiliser **3,4 milliards d'Euros** pour financer le PRED traduit notamment, au niveau des financements de l'Union Européenne, par le State Building Contract dont 31,2 millions d'euros dégagés du PARADDER.

Suite aux élections présidentielles d'août 2013, marquant le retour à l'ordre constitutionnel, un des tous premiers chantiers lancés par le gouvernement a été l'organisation des **états généraux de la décentralisation**. L'assistance technique PARADDER a appuyé le processus à toutes les étapes, depuis l'élaboration des termes de références jusqu'à la rédaction du rapport final, en passant par la préparation des communications, le rapportage d'un groupe de travail et la synthèse générale des recommandations. L'objectif spécifique des états généraux était de « Dégager des orientations claires sur lesquelles l'État peut s'engager pour conduire l'approfondissement de la politique de décentralisation au Mali » avec notamment comme résultat attendu d'adopter « une réponse construite autour de la décentralisation pour assurer et renforcer l'unité et la cohésion du Mali tout en prenant en compte sa diversité » ([voir TdR des états généraux de la décentralisation en annexe n°17](#)).

Les états généraux se sont tenus du 21 au 23 octobre 2013 et ont regroupé près de mille participants représentant tous les types de parties-prenantes. 32 recommandations ont été dégagées autour des 10 thématiques qui avait été retenues pour structurer les débats ([voir rapport général des états généraux de la décentralisation en annexe n°18](#)).

Sur la base de ces recommandations, un appui du PARADDER a été apporté pour élaborer une « **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** » incluant un plan d'action prioritaire pour l'année 2014 ([voir annexe n°19](#)).

Les conclusions des états généraux ont aussi alimenté les **Assises Nationales sur le Nord** qui s'inscrivaient dans « la refondation d'un nouveau Contrat social entre les Maliens ». Ces assises ont eu lieu les 1 et 2 novembre 2013 et visaient « à réunir tous les acteurs de la Nation malienne pour identifier et corriger les défaillances structurelles du système politico-institutionnel afin de promouvoir une nouvelle gouvernance démocratique prenant mieux en compte les réalités profondes de la société et l'aspiration fondamentale de changement nourri par le Peuple malien dans tous les domaines pour un développement plus harmonieux et plus solidaire. »

Dans le prolongement de ces assises, les conclusions des états généraux ont alimenté les négociations dans le cadre du processus d'Alger qui a abouti à la signature de [l'accord pour la paix et la réconciliation au](#)

**Mali.** Une fois l'accord signé (mai et juin 2015), un appui de l'Assistance technique a été apporté pour analyser le contenu de l'accord en lien avec les avancées de la décentralisation déjà réalisées et les ajustements nécessaires (voir notamment « [Analyse des points de l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali conformément aux compétences du Ministère de la Décentralisation et la Réforme de l'État \(MDRE\)](#) » en annexe n°20 et un projet de « [Plan d'action pour la mise en œuvre des engagements du Gouvernement dans le cadre de l'Accord pour la paix et la réconciliation](#) » en annexe n°21).

Un accompagnement a ensuite été fourni pour mettre en œuvre les chantiers retenus, principalement la révision des textes de base de la décentralisation pour tenir compte de l'accord (loi sur la libre administration et code des collectivités territoriales adoptés en octobre 2017) et la conception de la police territoriale (voir « [Note d'analyse pour la préparation des textes sur la police administrative / territoriale au Mali](#) » en annexe n°22). Un appui a également été fourni par l'Assistance technique pour la préparation de la réforme constitutionnelle (élaboration d'un « [Tableau synoptique des propositions de révision de la constitution](#) », voir annexe n°23 et « [Note sur la démarche de révision de la constitution](#) », voir annexe n°24), la mise en place des autorités intérimaires (voir [annexe n°25](#)) et la conception du dispositif opérationnel de contrôle à posteriori.

#### La décentralisation questionnée par la crise :

Si la décentralisation a été confirmée comme la principale solution à la refondation de l'état, la crise a toutefois fortement questionnée la pertinence de cette solution.

En effet, La décentralisation constituait déjà l'option politique et stratégique majeure de gouvernance pour le Mali, suite au large consensus construit autour de la Conférence nationale de 1991 et de l'engagement de l'ensemble des parties à trouver une solution pacifique aux revendications issues de la rébellion. Or, plus de 20 ans plus tard, après une douzaine d'années de mise en œuvre de la décentralisation, les mêmes problèmes qui avaient conduit au choix de cette solution étaient toujours présents, plus graves même dans certains cas.

**Le choix de reconduire la décentralisation comme principale solution institutionnelle à la crise a notamment été vivement critiqué par certains analystes.** Ainsi Joseph BRUNET-JAILLY dans un article intitulé « [3,4 milliards d'euros pour quoi faire?](#) » publié sur son blog le 18 janvier 2016 : « L'illusion d'une décentralisation miraculeuse » en soulignant notamment « c'est pure illusion de compter sur la décentralisation pour conjurer les menaces venant de l'extérieur ». Toujours dans son blog, publié le 18 juillet 2016, l'article « [Le Mali sous tutelle de la "communauté internationale"](#) : une impasse ! » il notait « Les rares études menées sur la décentralisation des compétences en matière d'enseignement ou de gestion du foncier montrent clairement que la décentralisation a été un échec ».

L'International Crisis Group se montrait également très critique dans ses analyses :

- Dans le rapport Afrique N°210 | 10 janvier 2014 « [Mali : réformer ou rechuter](#) » il mentionnait « Il faut s'interroger sur la manière dont la décentralisation peut parfois nourrir une « ethnicisation » du jeu politique local » ;
- Et dans son rapport Afrique N°226 | 22 mai 2015 « [Mali : la paix à marche forcée ?](#) » : l'ICG notait « Si l'accord de paix parfait n'existe pas, le texte signé souffre de profondes lacunes. Il reproduit pour l'essentiel les recettes du passé, en favorisant par exemple une politique de décentralisation et de clientélisme qui n'a jamais apporté la paix » et « le projet de décentralisation poussée au cœur de l'accord ne permettra pas plus qu'hier le changement. ».

Si les constats qui sous-tendent ces analyses sont difficilement discutables, montrant clairement les limites de la décentralisation mise en œuvre depuis une vingtaine d'années au Mali, **aucune solution alternative ne se dégage clairement.** Ainsi, malgré les critiques fondées du processus, aucune analyse ne débouche sur une proposition laissant en suspens la question « What else ? ».

En réponse partielle à cette question, les analyses ébauchent des pistes :

- Une certaine « recentralisation », ainsi Joseph BRUNET-JAILLY dans l'article déjà cité « [3,4 milliards d'euros pour quoi faire?](#) » publié sur son blog le 18 janvier 2016 note « Plusieurs analystes se sont inquiétés de cette décentralisation excessive dans un État sans autorité : elle présente des dangers considérables » et « l'érosion des capacités administratives, la fragilisation des institutions et de la

gouvernance, la dégradation de la qualité des services publics (santé et éducation notamment), l'accroissement des inégalités de genre, désormais très élevées rendent plus difficiles que jamais la décentralisation » ;

- Une solution allant au-delà de la décentralisation comme le suggère une recommandation du rapport Afrique N°210 | 10 janvier 2014 de l'International Crisis Group déjà cité : « Poursuivre le dialogue engagé dans le cadre de l'accord de Ouagadougou en (...) ne faisant pas de la décentralisation le seul terme de discussion acceptable lors des négociations, envisageant d'autres arrangements institutionnels (...) ». Mais aucune option de ce type n'a été clairement définie.

Finalement ces analyses tendent vers l'idée que **si la décentralisation ne répondra pas automatiquement à tous les enjeux, elle reste la solution la plus crédible et la plus équilibrée** (globalement acceptable par tous). L'enjeu devient alors d'améliorer les modalités de mise en œuvre de cette décentralisation afin de répondre au mieux aux défis à relever, ainsi :

- Joseph BRUNET-JAILLY dans « [Le Mali sous tutelle de la "communauté internationale"](#) : une impasse ! » (blog - 18 Juillet 2016) explique l'échec de la décentralisation « Pas seulement parce que les ressources financières n'ont pas été attribuées en volume suffisant aux communes ; mais tout autant parce que ces communes n'avaient pas les cadres capables d'exercer les compétences transférées ; et surtout parce que les élus souhaitaient s'installer dans les positions de notables que leur offraient les nouvelles institutions plutôt que d'arbitrer entre les intérêts concurrents de leurs mandants ; et enfin parce que les administrations centrales ont eu pour seul souci de reprendre la main et d'en revenir à leurs pratiques antérieures » ;
- L'International Crisis Group dans « [Mali : la paix à marche forcée ?](#) » Rapport Afrique N°226 | 22 mai 2015 mentionne que « sans mécanisme de transferts réels des ressources, la décentralisation débouchera sur une impasse. Elle ne renforce pas la puissance publique locale mais conduit l'État central à se décharger de ses responsabilités ».

On peut aussi citer le rapport de l'IMRAP – « [Autoportrait du MALI Les Obstacles à la Paix](#) » de Mars 2015 qui résume la situation : « Cette décentralisation, dite incomplète et contradictoire, se caractérise principalement par le transfert insuffisant des compétences et des ressources. Le conflit de compétences, lié à la création de nouveaux lieux de pouvoirs, entraîne une cohabitation difficile entre un pouvoir nommé et un pouvoir élu dans des conditions de légitimité et de légalité souvent remises en question ».

Au final ces analyses montrent **le besoin de renforcer et d'améliorer le cadre de mise en œuvre de la décentralisation avec une attention particulière sur les transferts de compétences et surtout de ressources.**

#### **4.1.5 Le nouveau document cadre de politique nationale de décentralisation**

Le Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation (DCPND) élaboré en 2005 est arrivé à terme fin 2014 et la DGCT a pris l'initiative dès début 2014 de préparer un nouveau DCPND. L'assistance technique PARADDER a été sollicitée pour accompagner la préparation du processus.

Une première version des **termes de référence pour l'élaboration du nouveau DCPND** a été produite au cours du premier semestre 2014 prévoyant, en complément du document cadre, l'élaboration d'un nouveau Programme National d'Appui aux Collectivités Territoriales (PNACT) et reposant sur un dispositif de production en ateliers animés par des consultants ([voir annexe n°26](#)). Ces termes de référence ont été discutés en interne à la DGCT et avec les principales autres parties-prenantes ce qui a abouti à une révision des TdR intégrant deux modifications majeures : **i)** la décision de ne pas reconduire l'élaboration de PNACT, remplacés par des plans d'action par soucis d'harmonisation avec les autres politiques nationales et **ii)** le choix de modifier la démarche d'élaboration en la basant sur la production de projet de DCPND et de plan d'action par des consultants validés par un comité de suivi et un atelier national<sup>4</sup> ([voir les termes de références finaux en annexe n°27](#)).

Le travail des experts, mobilisés dans le cadre de l'AT PARADDER, a débuté en octobre 2014 par la réalisation d'une **évaluation sommaire de la mise en œuvre du DCPND 2005 - 2014** ([voir annexe n°28](#))

---

<sup>4</sup> Le processus participatif de construction du DCPND en atelier par les parties-prenantes a été jugé trop difficile à mettre en œuvre.

présentée au comité de suivi en novembre 2014. Sur la base des conclusions de cette évaluation, un canevas du nouveau DCPND a été présenté et validé par le comité de suivi le même mois. Le **DCPND 2015 - 2024** proprement dit a été ensuite élaboré, ainsi que le **plan d'action (PA) pour les 5 premières années** et les **fiches définissant les indicateurs de suivi du DCPND**, pour être présenté au comité de suivi en avril 2015. Sur la base des recommandations du comité de suivi, les différents produits ont été finalisés le même mois ([voir rapport de mission en annexe n°29](#) et [les produits de cette mission en annexe n°30 pour le DCPND et son PA](#) et [n°31 pour les fiches indicateurs](#)).

Sur la base de ce projet de DCPND, le Ministère chargé de la décentralisation, à travers la DGCT, a organisé un **atelier national en mai 2015**<sup>5</sup>, pour partager et amender les documents (voir les [termes de références annexe n°32](#) et le [rapport annexe n°33](#) de cet atelier).

Sur la base des recommandations de l'atelier, la DGCT, avec entre autres l'accompagnement de l'assistance technique PARADDER, a finalisé le projet de DCPND qui a ensuite été porté par le Ministère chargé de la décentralisation lors du mécanisme de validation gouvernemental.

Le DCPND a été présenté sous forme de communication écrite en conseil des Ministres le 12 février 2016. Des ajustements ont été demandés et pris en charge en concertation avec les départements concernés, notamment le Ministère des finances.

Il a notamment été décidé d'enlever la durée du DCPND selon le principe que c'est un document en vigueur tant qu'un nouveau ne le remplace pas et de réajuster la période du premier plan d'action. **Le « Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation et son plan d'actions 2017-2021 » a ainsi été formellement adopté par décret pris en conseil des Ministres le 6 septembre 2017 ([décret n°2017-0818 du 26 septembre 2017](#)).**

Comme cela a été analysé dans les chapitres précédents, le DCPND s'inscrit et traduit les recommandations des états généraux de la décentralisation de 2013. Le plan d'action de mise en œuvre de ces recommandations a largement été repris dans la DCPND. La nécessité d'élaborer le DCPND en 2014 alors que ce plan d'action venait juste d'être finalisé s'est posé. Il a été retenu d'élaborer le DCPND car le plan d'action de mise en œuvre des recommandations des états généraux ciblait principalement des actions pour 2014 et 2015, et surtout dans un souci de revenir à un cadre « normal » de pilotage du processus de décentralisation.

L'élaboration du projet de DCPND a aussi coïncidé avec les négociations d'Alger dans lesquelles la décentralisation constituait le cœur du volet institutionnel. L'atelier de partage du projet de DCPND a eu lieu entre les deux dates de signature de l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali. **Le travail sur le DCPND a ainsi servi à alimenter techniquement les discussions d'Alger** à travers le Ministère chargé de la décentralisation. Et dès sa signature, un travail de vérification de la cohérence du DCPND avec les dispositions de l'Accord a été réalisé (évoqué précédemment, [voir notamment annexe n°20](#)).

L'élaboration du DCPND a également été menée en tenant compte de son articulation avec le Programme de Développement Institutionnel (PDI). **L'articulation entre PDI et DCPND constitue un point de débat et de préoccupation.** En 2005, lors de l'élaboration du premier DCPND, le PDI était positionné comme instrument opérationnel de mise en œuvre du DCPND, au même titre que le PNACT. Dans la pratique, le Plan Opérationnel du PDI (PO-PDI) s'est positionné au même niveau que le PNACT faisant ainsi du PDI un instrument au même niveau que le DCPND. Les revues sectorielles Décentralisation et Développement Institutionnel qui se sont tenues régulièrement de 2005 jusqu'au début de la crise en 2012 ont consacré cette idée de **deux politiques complémentaires (décentralisation et réforme institutionnelle) mais sans qu'aucune ne chapeaute l'autre.**

La volonté d'élaboration d'un Document d'Orientation Politique par le Ministère de la Décentralisation et de la Ville en 2014, évoqué précédemment, visait à intégrer plus fortement les deux processus. Le processus de relecture du PDI a eu lieu en même temps que celui d'élaboration du nouveau DCPND. Des échanges ont été assurés pour garantir une mise en synergie des documents. Globalement on reste dans les mêmes

---

<sup>5</sup> Cet atelier a été cofinancé par le Programme d'Appui Institutionnel à la Régionalisation (PAIR) mis en œuvre par la CTB sur financement PARADDER (UE), le Programme d'Appui à la Décentralisation et la Réforme de l'État (PADRE) de la GIZ et le PNUD. L'assistance technique PARADDER au ministère de la décentralisation a assuré l'animation.

dispositions que pour les versions précédentes, de deux processus complémentaires mais dont chacun garde ses spécificités et dynamiques propres. On peut toutefois noter que le processus de suivi du PDI intègre le suivi du DCPND ce qui sous-tend une certaine intégration du DCPND comme une composante du PDI.

**La mise en œuvre du DCPND constitue un enjeu majeur pour la réussite du processus de décentralisation.** Le Ministère chargé de la décentralisation, à travers la DGCT, peut compter sur les Partenaires Techniques Financiers pour l'accompagner. Le **Groupe Thématique Décentralisation et Développement Institutionnel (GTDDI)** constitue l'interlocuteur privilégié du Ministère pour assurer la cohérence et la synergie de ces appuis. Les rencontres régulières entre le Ministère et le GTDDI assurent le partage politique des orientations et une démarche technique a été initiée en 2018 pour renforcer l'articulation des appuis des PTF avec le plan d'action du DCPND.

En parallèle, la DGCT a mobilisé l'assistance technique PARADDER pour réaliser un travail de **formulation d'une intervention globale à partir du PA DCPND (voir annexe n°33b)** qui pourra servir de support pour répartir de manière optimale les appuis des PTF.

#### **4.1.6 Propositions et recommandations**

La politique de décentralisation, tout en conservant une certaine constance dans sa dynamique de fond, a connu de nombreuses évolutions au cours de 7 ans d'intervention de l'assistance technique PARADDER. Des avancées importantes ont été réalisées mais de nombreux défis restent à relever pour permettre à la réforme de répondre aux espoirs qu'elle porte. Sur la base des analyses qui précèdent, quelques propositions / recommandations sont faites ci-dessous.

**Le cadre de mise en œuvre de la décentralisation demande encore à être affiné et précisé, notamment pour mieux répondre aux inquiétudes que le processus peut susciter :**

- La crise a mis en avant des questionnements sur la pertinence du processus de décentralisation et des critiques sur modalités de mise en œuvre. Un **renforcement du dialogue entre ces les acteurs critiques et les parties-prenantes opérationnelles du processus de décentralisation** permettrait de veiller à ce que ce processus reste en phase avec ses finalités. L'organisation de débats contradictoires dans le cadre d'ateliers paritaires entre observateurs (notamment des chercheurs) et praticiens pourrait ainsi être un cadre fructueux à l'émergence de solutions pour renforcer le cadre institutionnel de la décentralisation<sup>6</sup>.
- Même si l'articulation entre réforme institutionnelle et décentralisation est assurée sur le plan opérationnel à travers les synergies entre le PDI et le DCPND, **la réflexion sur l'articulation, voire l'intégration, de la réforme institutionnelle et de la décentralisation, mérite d'être poursuivie**<sup>7</sup>. Le débat sous-jacent entre une décentralisation sous-composante de la réforme de l'État ou une décentralisation dont la réforme institutionnelle découle (à l'instar de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali) devrait être posé et tranché au niveau gouvernemental.
- La réussite du processus de décentralisation repose sur l'ensemble des Ministères, pas seulement celui en charge de la décentralisation. Il est toujours nécessaire de **renforcer la compréhension de la décentralisation comme une politique transversale et non sectorielle** en impliquant toujours plus les départements sectoriels dans la mise en œuvre du processus (au-delà des CADD). En clair, il est grand temps de développer le réflexe décentralisation à toutes les échelles de décisions publiques relatives au développement économique, social et culturel.
- La régionalisation a été mise en avant comme une nouvelle stratégie sur laquelle allait se construire (ou reconstruire) le pays. In fine elle reste principalement dans le DCPND un axe de la décentralisation (construit autour du DER) et se résume dans l'opinion publique principalement comme le processus de découpage administratif. **L'approfondissement du travail de conceptualisation de la**

---

<sup>6</sup> Il ne faut toutefois pas attendre de la décentralisation ce qu'elle ne peut pas offrir. Par exemple, elle ne peut pas combler toutes les failles de l'État en quête d'une gestion efficace de la sécurité à l'échelle territoriale.

<sup>7</sup> A ce niveau, il faut noter que ces dix dernières années, la dimension politique de la décentralisation a perdu du terrain au profit de sa dimension technique qui a consisté à développer et mettre à la disposition des acteurs une foison d'outils opérationnels. Par manque de perspectives politique de la décentralisation, ces acteurs ne savaient plus quoi faire de ces instruments donnés sans clarifier la finalité politique de leur utilisation.

**régionalisation**, qui avait été amorcé, pourrait être poursuivi pour aboutir à une définition communicable de ce qu'est la régionalisation au Mali.

Sur un plan opérationnel, dans le cadre de la mise en œuvre du DCPND, il serait utile :

- **D'opérationnaliser le dispositif de concertation entre le Ministère et les PTF** autour de la mise en œuvre du Plan d'action du DCPND.
- **De redynamiser la CNADER** autour du suivi de la mise en œuvre du DER notamment à travers l'organisation d'ateliers de partage d'expériences entre régions.

## **4.2 L'enjeu central du financement des collectivités territoriales**

« **Améliorer le financement de la décentralisation** » est l'**objectif général n°5 du DCPND**. Depuis le démarrage du processus, ce financement, celui des collectivités territoriales en particulier, constitue un enjeu central et une contrainte difficile à lever.

Comme l'on fait ressortir plusieurs analyses de la mise en œuvre du processus de décentralisation en amont de la crise, dont certaines citées précédemment, la faiblesse des moyens dont disposent les collectivités territoriales pour mettre en œuvre leurs compétences a été un facteur essentiel de leur difficulté à répondre aux besoins des populations.

Il s'agit essentiellement de moyens humains (ressources humaines et compétentes) et financiers. Les moyens humains dépendant indirectement des moyens financiers, les ressources financières sont au cœur de la réussite de la décentralisation.

Le PARADDER incluait spécifiquement cette préoccupation à travers le résultat 4 de la convention de financement : « Le renforcement des capacités financières des collectivités territoriales à travers une réforme de la fiscalité locale ».

Ce résultat était lié à une tranche fixe de la 5<sup>ème</sup> année de l'aide budgétaire PARADDER (décaissement prévu en 2014). La conditionnalité était un « Texte de loi portant sur une réforme de la fiscalité locale approuvé par le Conseil des ministres et soumis (dépôt) à l'Assemblée Nationale avant le 30 juin 2013 ». Dès le redémarrage de l'assistance technique après la suspension liée au coup d'état, la Cellule d'appui à l'Ordonnateur National du FED (CONFED) a saisi le Ministère chargé de la décentralisation afin de mettre l'assistance technique à la disposition du Ministère des Finances pour élaborer les **termes de référence d'une « étude sur la réforme de la fiscalité locale »** visant à préparer ce texte. Le Ministère des Finances a confié le portage de ce travail à la Cellule d'Appui à la Réforme des Finances Publiques (CARFIP) que l'assistance technique a accompagnée pour élaborer ces termes de référence ([voir les TdR produits en annexe n°34](#)). Dans ce cadre, un travail de recensement fouillé de l'existant a été effectué, qui a fait ressortir que de nombreuses études avaient déjà été réalisées (recensées dans le contexte des TdR). Par ailleurs, dans le cadre de la réorganisation de l'aide européenne au Mali, faisant suite à son redémarrage après la suspension due à la crise institutionnelle et sécuritaire, l'aide budgétaire PARADDER a été reformatée et intégrée dans le State Building Contract (SBC). Dans ce nouveau cadre la conditionnalité a été supprimée. Ces deux éléments ont conduit à renoncer à réaliser l'étude.

Par la suite (en 2016), une expertise court terme a été mobilisée dans le cadre de l'AT PARADDER en vue de « **l'élaboration d'une stratégie globale de renforcement du financement de la décentralisation** ». Sur la base d'une **revue documentaire large et d'entretiens avec des personnes ressources** ([voir annexe n°35](#)), ainsi que des **visites au niveau de quelques collectivités territoriales** ([voir annexe n°36](#)), un bilan de la problématique du financement de la décentralisation a pu être posé. Sur cette base, une « **stratégie globale de renforcement du financement de la décentralisation** » a été élaborée ([voir annexe n°37](#)). Cette stratégie analyse globalement les différentes modalités de financement : transferts budgétaires, fiscalité locale et mobilisation des financements des partenaires. Elle introduit aussi la perspective de financements innovants (notamment les PPP).

Un focus est fait sur les mécanismes de financement en différenciant financement du processus de décentralisation (notamment l'accompagnement) et financement des collectivités territoriales. Ce travail a été réalisé sous l'égide du **Comité National des Finances Locales (CNFL)** pour lequel cette stratégie

constitue un support de travail et de pilotage pour l'orientation et le suivi des finances locales, qui constitue son mandat. Au-delà de cet appui, l'assistance technique a régulièrement appuyé la préparation et la tenue des réunions statutaires du CNFL (une à deux par an).

#### **4.2.1 Le financement des collectivités territoriales : fiscalité locale et/ou transferts budgétaires**

Dans le cadre du PARADDER, le focus initial était donc mis sur la fiscalité locale (conditionnalité). Cette entrée restera importante, en témoigne notamment l'existence pendant environ un an d'un Ministère de la Décentralisation et de la Fiscalité Locale. Toutefois un accent particulier sera ensuite mis sur les transferts budgétaires de l'État aux collectivités territoriales.

Le débat, et une certaine dichotomie, a existé et perdure en partie, sur les modalités de renforcement du financement des collectivités territoriales : entre développement de la fiscalité locale et transfert budgétaire de l'État aux collectivités territoriales. La stratégie de financement de la décentralisation tout comme le DCPND placent les deux options comme complémentaires. Toutefois, dans la pratique, des chevauchements et des confusions sont rencontrés.

**L'objectif d'autonomie des collectivités territoriales pour mettre en œuvre le développement local est liée à la notion de ressources propres faisant à son tour référence à la fiscalité locale.** Cette fiscalité locale est définie par la [loi n°2011-036 du 15 juillet 2011 relative aux ressources fiscales des Communes, des Cercles et des Régions](#). Si une progression des recettes de cette fiscalité locale peut être obtenue par de meilleurs recouvrements, son potentiel reste modeste (la fiscalité locale actuelle représente environ 2% de la fiscalité de l'État).

**Un besoin de transfert complémentaire a ainsi été retenu dès le démarrage de la décentralisation** notamment transcrit par l'[instruction n° 08-0003/PM-RM du 21 novembre 2008 relative au transfert des compétences et des ressources de l'État aux collectivités territoriales](#). Cette instruction fait toujours l'objet d'un suivi qui a notamment conduit en 2017 à la mise en place d'un groupe de travail pour la détermination d'un pourcentage de ressources fiscales de l'État à transférer aux collectivités territoriales. Une expertise a été mobilisée en appui à ce groupe pour apporter un « **appui à la réflexion sur l'allocation de ressources fiscales de l'État aux Collectivités Territoriales** » matérialisé par un **rapport d'analyse sur la fiscalité et les transferts (voir annexe n°38)**.

Les transferts financiers peuvent schématiquement prendre trois formes, **i)** transfert de fiscalité, **ii)** transfert d'un pourcentage de la fiscalité collectée par l'État ou **iii)** transfert d'un pourcentage des ressources budgétaires de l'État.

**L'idée de transfert de fiscalité** (affecter certains impôts et taxes aux collectivités territoriales – collectés en leur nom) **a été globalement abandonnée**, un des arguments étant notamment que ces transferts pourraient aller à l'encontre du critère de convergence UEMOA relatif à l'atteinte d'un taux minimum de pression fiscale<sup>8</sup>. Sans transfert de fiscalité supplémentaire, et avec un potentiel restant modeste, à l'exception éventuelle d'un impôt foncier en milieu urbain, la fiscalité locale ne peut jouer qu'un rôle secondaire en matière de volume global de financement des collectivités territoriales. Toutefois, si le rôle est modeste sur le plan quantitatif, il reste important d'un point de vue qualitatif notamment en matière de dynamique de développement local.

**Le transfert budgétaire de l'État aux collectivités territoriales s'est donc imposé** comme le principal levier quantitatif pour le financement de la décentralisation. Cela s'est traduit par **l'objectif politique d'un transfert de 30% des recettes de l'État aux collectivités territoriales**, ébauché lors du forum des Associations de Pouvoirs Locaux (APL) sur la sortie de crise (2012), confirmé par les états généraux de la décentralisation (2013) et repris dans l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali (2015).

---

<sup>8</sup> Cette hypothèse sous-tend que la fiscalité locale n'est pas intégrée dans le calcul du taux de pression fiscale global du Mali : cette non prise en compte ne dépendrait pas d'un problème légal mais plutôt technique lié à la difficulté de centraliser les données sur les recouvrements des impôts et taxes locaux.

## 4.2.2 La dynamique autour des transferts budgétaires

Une fois le principe d'un objectif de transfert retenu, le processus repose sur la définition des modalités de ce transfert.

Cette réflexion a été amorcée et accompagnée dès les étapes citées ci-dessus, mais elle a connu une avancée significative à travers la mobilisation, par le Ministère chargé des Finances, d'une **mission d'assistance technique du Fonds Monétaire International (FMI) pour appuyer l'adaptation du cadre macro-budgétaire relatif à la décentralisation**. L'assistance technique PARADDER a appuyé la DGCT dans son travail de collaboration étroite avec cette mission au cours du premier trimestre 2015. Ce travail a débouché sur un rapport « [Mali – réussir la décentralisation financière](#) » en février 2015 qui confirme la faisabilité « macro-budgétaire » du transfert tout en analysant plus précisément les contours, définissant notamment :

- Des hypothèses et des simulations de la base de calcul du taux de transfert (recettes fiscales ou recettes budgétaires incluant ou non l'aide budgétaire) ;
- La notion de transfert « primaire » qui correspond à la définition d'un taux de transfert garantissant un montant global de financement pour les collectivités territoriales (ici les 30%) et les transferts « secondaires » qui définissent la répartition de ce montant global en rubriques et entre les collectivités territoriales ;
- Le renforcement des agents de l'État notamment dans leur rôle de contrôle.

Ce rapport devait servir de support à un atelier de haut niveau (il a même été envisagé un séminaire gouvernemental) sur le thème « décentralisation, enjeux macro-budgétaires et responsabilité financière » qui n'a finalement pas eu lieu.

Ce document a tout de même servi de base au travail visant à définir les modalités de mise en œuvre des transferts de ressources de l'État aux collectivités territoriales. La signature de l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali a constitué une première officialisation de l'objectif de transfert : « Article 14 : « L'État s'engage à mettre en place, d'ici l'année 2018, un mécanisme de transfert de 30% des recettes budgétaires de l'État aux collectivités territoriales (...) ». Le débat a toutefois perduré sur l'assiette à prendre en compte (recettes fiscales ou recettes budgétaires) jusqu'à son institutionnalisation à travers la [loi n°2017-052 du 02 oct. 2017 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales](#) « Article 29 : L'État procède annuellement à un transfert des ressources budgétaires aux Collectivités territoriales. Le taux de transfert qui ne peut être inférieur à 30% en 2018 ainsi que les modalités de répartition des ressources entre les Collectivités territoriales sont définies par la loi de finances ».

**L'objectif d'atteindre 30% de transferts des recettes budgétaires de l'État aux collectivités territoriales était ainsi clairement fixé pour l'exercice 2018**. Responsable de cet objectif, le Ministère chargé des finances, à travers la Direction Générale du Budget (DGB), a travaillé à la définition des modalités opérationnelles de ces transferts. Une « **note relative à la stratégie et aux mécanismes de transfert des ressources budgétaires aux collectivités territoriales** » a notamment été élaborée début 2016 ([voir annexe n°39](#)). Cette stratégie repose sur l'augmentation des :

- ressources transférées liées aux compétences transférées ;
- ressources transférées non liées à des compétences transférées.

L'opérationnalisation des mesures prévues dans cette note a fait l'objet d'une implication forte du Ministère chargé de la décentralisation, à travers notamment la DGCT que l'AT PARADDER a accompagnée.

### Les transferts liés aux compétences transférées

Deux mesures avaient été proposées ici **i) l'adoption d'un plan de transfert de compétences et de ressources** en 2016 et son application intégrale à partir de 2017 et **ii) la mise en œuvre de la régionalisation** (vue ici comme « le transfert de certains services déconcentrés »).

Donc ces deux mesures se rejoignent et contribuent à l'atteinte des 30% de transfert des ressources budgétaires à travers le montant des salaires des personnels des services déconcentrés transférés aux collectivités territoriales (aux salaires se rajoutent les moyens de fonctionnement, mais ces derniers ont un impact minime).

La note de la DGB évalue les ressources déconcentrées à presque 25 % des ressources budgétaires totale de l'État. Sur cette base, l'hypothèse est que le transfert mécanique des services déconcentrés permettra d'atteindre un taux de 25% de transferts des ressources de l'État aux collectivités territoriales. Étant donné notamment que ce type de transferts constituait déjà en 2016 l'essentiel des quelques 16 % de transferts des ressources de l'État aux collectivités territoriales déjà atteints (plus de 90 % des transferts étaient constitués des salaires du personnel de santé et surtout des enseignants intégrés dans la fonction publique des collectivités territoriales).

Pour répondre à la première mesure, qui constituait également une conditionnalité de certaines aides budgétaires, le Ministère chargé de la décentralisation a élaboré un **plan gouvernemental de transfert de compétences et de ressources de l'État aux collectivités territoriales**. Ce plan a été élaboré sur la base d'un travail avec chaque Ministère concerné pour élaborer, en amont, leurs plans spécifiques de transfert. Ce processus a été appuyé en synergie par plusieurs partenaires dont l'AT PARADDER ([voir la « note de synthèse sur la démarche opérationnelle d'élaboration des plans de transferts de compétences et de ressources » en annexe n°40](#)).

L'AT PARADDER a appuyé la rédaction du plan gouvernemental, notamment l'estimation du montant de ressources transférées en lien avec les transferts de services déconcentrés retenus (un travail a été fait avec chaque Ministère pour identifier les services déconcentrés transférables et les montants financiers correspondant, en collaboration avec la DGB). Le plan Gouvernemental retient deux hypothèses de transfert des services, la première basée sur un transfert limité aux services identifiés comme transférables par les Ministères et la deuxième basée sur un transfert systématique des services régionaux et subrégionaux. Même dans la deuxième hypothèse, le transfert financier induit est de l'ordre de 12 milliards de FCFA par an, ce qui a un impact de moins de 2 points sur le pourcentage de transfert des ressources budgétaires de l'État aux collectivités territoriales. Sur la base des prévisions du plan gouvernemental, les transferts de ressources liés aux compétences transférées ne dépasseraient ainsi pas 20%, loin des 25% attendus.

Les échanges se sont poursuivis entre les Ministères chargés des finances et de la décentralisation, des simulations complémentaires ont été faites et l'origine du principal écart a été identifié. Le transfert de tous les financements déconcentrés envisagés par le Ministère chargé des Finances inclus les Académies qui n'ont pas été prises en compte dans le plan gouvernemental de transfert, or le budget lié à ces dernières est de loin le plus important des services déconcentrés.

**Un projet de décret de transfert des services déconcentrés a été préparé mais n'était pas encore adopté fin 2018**, notamment à cause de certaines discussions sur les services à inclure ou non. Le choix final sera déterminant sur le pourcentage de transfert de ressources liés aux compétences transférées.

#### Les transferts non liés à des compétences transférées

Ainsi, même dans l'hypothèse la plus élevée d'un transfert lié aux compétences transférées permettant d'atteindre un taux de transfert de 25% des ressources budgétaires de l'État aux collectivités territoriales, il reste 5 points supplémentaires à trouver pour atteindre les 30%. Sur la base du budget 2018, cela représente environ 100 milliards de FCFA.

La note de la DGB souligne que ces transferts permettent de « donner plus de marge de manœuvre aux collectivités à réaliser des initiatives locales ». En effet, c'est cette partie des financements qui permet pleinement aux collectivités territoriales de faire des choix, notamment pour financer le développement local.

Le premier élément constitutif de ces transferts non-conditionnels est **la dotation que l'État attribue au Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales (FNACT)**. Cette dotation a fait l'objet d'une inscription dans la loi de finances de l'ordre de **10 à 15 milliards de FCFA** ces dernières années. Toutefois ces montants n'ont pas été intégralement décaissés ce qui a entraîné des baisses de budget global du FNACT et une baisse effective du taux de transfert par rapport aux prévisions.

**En complément du FNACT, la note de la DGB prévoit 3 mesures pour augmenter les transferts non liés à des compétences transférées : i) la mise en oeuvre des contrats-plans État-Régions/District (CPER), ii) le Fonds de Développement Durable (FDD) et iii) la fiscalité locale.**

**La mesure liée à la fiscalité locale consiste à améliorer son taux de recouvrement.** Même si des résultats sont obtenus dans ce domaine, très importants en termes de dynamique locale, l'impact sur les

ressources globales disponibles pour les collectivités territoriales restent minimales. Par ailleurs, cela questionne les modalités de calcul du taux de 30% de transfert des ressources budgétaires de l'État aux collectivités territoriales : comment le montant de la fiscalité locale est pris en compte, **i)** ressources transférées par l'État + fiscalité locale / ressources budgétaires de l'État, ou **ii)** ressources transférées par l'État + fiscalité locale / ressources budgétaires de l'État + fiscalité locale, ou **iii)** autre...

**Les CPER ont été budgétisés à hauteur de 2 milliards de FCFA par contrat de 5 ans** pour chacune des 10 régions auxquelles s'ajoutent le district de Bamako. Chaque région / district dispose d'un budget annuel de 400 millions de FCFA, on a donc au total un transfert de ressources financières de **4,4 milliards par an via ce canal**.

**Le FDD a été créé** dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord, **mais n'est pas encore opérationnel**, aucun financement n'avait été débloqué jusqu'en fin 2018. Par ailleurs, les modalités de mise en œuvre du FDD ne sont pas complètement définies ce qui questionne le fait de le comptabiliser comme un transfert de ressources aux collectivités territoriales. Il s'agit notamment de voir si les financements seront mobilisés sous maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales.

L'exemple du FDD renvoie plus largement à la définition du calcul des ressources transférées aux collectivités territoriales. Tant l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali que la [loi sur la libre administration des collectivités territoriales](#) mentionnent « le transfert de ressources budgétaires aux Collectivités territoriales » ce qui stricto sensu devrait se traduire par des subventions de l'État aux budgets des collectivités territoriales. Le calcul actuel, dans la loi de finance, intègre d'autres éléments comme le financement des structures nationales en charge de la décentralisation ou les Agences de Développement Régional (ADR). On est donc ici plutôt dans une logique de transfert pour le financement de la décentralisation au sens large au lieu du financement spécifique des collectivités territoriales.

Une compréhension encore plus large tend à se développer, visant à considérer tous les appuis territorialisés dans le calcul. Ainsi dans le projet de loi de finances 2019, il est mentionné « Dans le cadre de la stratégie de régionalisation, les crédits déconcentrés et décentralisés y compris les crédits globaux s'élèveront à 497,717 milliards de FCFA, soit 30,57% des recettes budgétaires correspondant ainsi à la cible de 30% prévue dans l'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali issu du processus d'Alger ».

Dans la logique selon laquelle des ressources à transférer restent à identifier pour atteindre l'objectif de 30%, des réflexions complémentaires ont été menées. En lien avec la DGB, la DGCT, avec l'appui de l'AT PARADDER, a élaboré une « **simulations et analyse des transferts potentiels de ressources budgétaires de l'État aux collectivités territoriales dans le cadre du budget 2018** » ([voir annexe n°41](#)). Ce travail a consisté, sur la base de la loi de finances 2018, à identifier tous les projets et programmes concernant des domaines transférés (à noter que certaines CADD, notamment l'Agriculture et l'Élevage, ont aussi conduit des exercices d'identification de ce type). La totalité des ressources potentielles à transférer ainsi identifiées permettaient de gagner 10 points sur le taux de transfert.

Cette simulation a été soumise par le Ministère chargé de la décentralisation au Ministère chargé des finances qui a soulevé une série d'objections sur la possibilité de transférer ces ressources. La **lettre de réponse du Ministère chargé des finances** ([voir annexe n°42](#)) conclue toutefois à « la nécessité d'envisager des mesures supplémentaires pour atteindre l'objectif de 30%, notamment le transfert des projets du BSI ». **Le transfert du Budget Spécial d'Investissement (BSI) est une piste évoquée à plusieurs reprises pour abonder les transferts mais aucune mesure concrète n'a à ce stade été définie.**

### **4.2.3 Les instruments pour le financement des collectivités territoriales**

Le rapport du FMI « [Mali – réussir la décentralisation financière](#) » proposait de différencier les transferts « primaires » garantissant un montant global de financement pour les collectivités territoriales et les transferts « secondaires » qui définissent la répartition de ce montant global en rubriques et entre les collectivités territoriales. L'analyse qui précède correspond principalement aux transferts primaires et ce chapitre cible plutôt les transferts secondaires. Toutefois, dans la pratique, ces deux niveaux se superposent et se mélangent, on n'est pas dans la logique d'un processus en 2 étapes bien distinctes tel qu'il était proposé dans ce rapport.

Ainsi le FNACT et les CPER qui ont été vus comme des supports de mobilisation des financements sont avant tout des instruments de transferts des fonds aux collectivités territoriales.

#### Le Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales (FNACT)

Le FNACT constitue le canal principal pour le financement des investissements des collectivités territoriales. Créé en 2009 sur l'expérience du Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales (FICT), il est géré par l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT). Si le FNACT et l'ANICT se sont imposés comme des instruments indispensables du financement des collectivités territoriales, des difficultés à différents niveaux ont émergé au cours du temps.

Ainsi il est apparu nécessaire de réaliser un **audit du FNACT et de sa gestion par l'ANICT** en vue de proposer une restructuration. A la demande du Ministère chargé de la décentralisation, une équipe d'experts a été mobilisée dans le cadre de l'assistance technique PARADDER pour réaliser cet audit qui a démarré fin 2016 ([voir termes de référence en annexe n°43](#)).

Les **résultats de l'audit (voir annexe n°44)** ont été partagés dans le cadre d'un atelier national (janvier 2017 – financement PAICT/CTB). Les propositions ont été analysées ([voir rapport de l'atelier en annexe n°45](#)) et une option a été retenue, qui a été soumise et validée au conseil d'administration de l'ANICT de mai 2017 ([voir compte rendu du CA en annexe n°46](#)).

La principale évolution retenue consiste à une **régionalisation du FNACT** qui nécessite principalement la révision du dispositif des droits de tirages par un système de droit de tirage à deux niveaux (national et régional) et la définition d'un nouvel organigramme de l'ANICT renforçant le niveau régional et créant une unité de gestion des projets/programme, changement climatique et financement innovant. Cet organigramme a été adopté par le même conseil d'administration.

Pour la mise en œuvre de cette restructuration, l'ANICT a sollicité un accompagnement de l'assistance technique PARADDER ([voir Termes de références de cet appui en annexe n°47](#)). Cet appui a démarré au cours du dernier trimestre 2017. Les premiers appuis ont consisté en **l'élaboration des fiches de postes liées à l'organigramme retenu par le conseil d'administration et à la définition d'un dispositif d'évaluation des performances du personnel (voir rapport de l'appui en annexe n°48)**. Ces éléments ont été partagés en atelier avec le personnel de l'ANICT puis finalisés sur cette base. Les produits finaux ont été remis à la Direction Générale de l'ANICT pour mise en œuvre. Fin 2018, le nouvel organigramme de l'ANICT n'était pas encore mis en œuvre.

L'appui s'est poursuivi par l'élaboration d'une « **note de cadrage des droits de tirage à deux niveaux National et Régional** » ([voir rapport de l'appui en annexe n°49](#)). Cette proposition a pris en compte les résultats de l'étude « sur la [mise en place de mesures incitatives à la performance des collectivités territoriales à travers l'octroi de dotations conditionnelles](#) » (juillet 2018 – financement PAICT/ENABEL). Ce travail visait à préparer la relecture du manuel de procédures du FNACT retenu par le conseil d'administration de mai 2017, mais le processus de relecture proprement dit n'avait pas débuté à la fin de l'appui fin 2018.

Enfin, **un travail prospectif a été effectué sur la possibilité de mise en place de financements innovants**. Des pistes qui pourront être mises en œuvre à moyen et long terme ont été proposées ([voir rapport de l'appui en annexe n°50](#)). Cette réflexion a été conduite en complément et en synergie du processus d'accréditation au Fonds Vert Climat engagé par l'ANICT.

Ainsi, **les bases pour la restructuration du FNACT et de l'ANICT ont été posées, mais le processus tarde à se concrétiser**. Des choix doivent encore être faits au niveau du conseil d'administration et de la direction générale, et, surtout, les actions programmées doivent être mises en œuvre de manière systématique et volontaire pour réformer la structure et les instruments conformément aux orientations retenues. Ces évolutions ne seront par ailleurs pleinement efficaces, que si elles sont associées à des transferts plus conséquents de ressources budgétaires de l'État pour alimenter le FNACT.

#### Les Contrats Plan État Région ou District (CPER)

La conception et la mise en œuvre d'un **dispositif de contractualisation entre l'État et les régions est un instrument essentiel pour la mise en œuvre du Développement Économique Régional (DER)**. Dans le cadre de l'AT PARADDER, ce point constituait un domaine d'activité spécifique.

La mise en place de contrats entre l'État et les régions a fait l'objet de réflexions générales depuis 2005 / 2006 en lien avec l'orientation visant à placer l'échelon régional comme niveau d'articulation du développement économique. En 2011, le Ministère chargé des finances a commandité une expertise intitulée « **étude d'élaboration d'un contrat-plan type État / collectivités territoriales pour le transfert effectif des ressources financières** » (financée par la GIZ - [voir annexe n°51](#)). Cette étude, ciblant toutes les collectivités territoriales et pas seulement les régions, propose un modèle de contrat plan visant à « permettre aux Collectivités Territoriales de recevoir effectivement les ressources financières destinées à l'exercice des compétences qui leur ont été transférées par les lois et règlements et de les utiliser dans le respect strict des textes, des normes et des procédures, sous le contrôle de l'État ». Il s'agit donc de transferts aux collectivités territoriales pour exercer globalement les compétences transférées à travers des inscriptions de lignes spécifiques correspondantes dans la loi de finances (cela correspond en gros au dispositif utilisé pour les transferts de ressources en matière d'éducation et de santé). Les propositions de cette étude n'ont pas été mises en œuvre.

Au cours du deuxième semestre 2013, la DGCT a lancé une nouvelle étude spécifiquement sur la « **faisabilité de contrat plan ou projet État Région** » (financée par le PACT/GIZ - [voir annexe n°52](#)). L'AT PARADDER a appuyé le suivi de ce travail qui a été partagé en atelier national début 2014. Le titre de l'étude traduit une des questions principales qui s'est posée : s'agit-il **i**) d'un contrat global fixant des objectifs en termes de développement (par exemple, progression du taux de scolarisation, création de valeur ajoutée...) en contrepartie d'un financement global non ciblé (dont l'utilisation est laissée à l'appréciation de la collectivité) ou **ii**) d'une liste de projets à financer accompagné d'un plan de financement. Le choix a été clairement fait pour la deuxième option correspond donc à l'idée d'un contrat de projets. Toutefois le terme « contrat plan » ayant déjà été largement vulgarisé, il a été retenu de le maintenir.

Sur la base de ces conclusions, l'AT PARADDER a accompagné la DGCT pour la préparation du projet de texte instituant les contrats plan. Ce processus a abouti par l'adoption du **décret n°2014-0644/P-RM du 21 août 2014 « déterminant les modalités d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi-évaluation du contrat plan État-région ou district »** ([voir annexe n°53](#)). Le sigle qui a été retenu pour des contrats plan État-région ou district est CPER.

Un accompagnement a également été apporté pour la préparation de **l'arrêté interministériel n°2014-3415/MDV/MEF/MPATP-SG du 26 novembre 2014 « portant création du comité de suivi des contrats plans État région ou district »** ([voir annexe n°54](#)). L'AT PARADDER a ensuite accompagné la préparation et l'animation de ce comité de suivi (1 rencontre en 2014, 4 en 2015, 3 en 2016 et 3 en 2017 ; en 2018 le comité de suivi ne s'est pas réuni).

Afin de préciser les modalités de mise en œuvre des CPER, le Ministère chargé de la décentralisation à travers la DGCT a mobilisé une expertise AT PARADDER pour élaborer un « **manuel de procédures définissant les modalités d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi-évaluation des contrats plan État-région/district au Mali** ». Sur la base d'échanges dans le cadre des réunions du comité de suivi des CPER et d'un atelier de validation autour du comité de suivi élargi (juillet 2015), le manuel a été finalisé ([voir annexe n°55](#)).

S'agissant d'un manuel de procédures, il avait été initialement prévu qu'il fasse l'objet d'une validation formelle par le Contrôle Général des Services Publics (CGSP) conformément aux règles en vigueur. Toutefois ce processus n'a pas pu aboutir. En effet, les manuels de procédures validés par le CGSP sont en général relatifs à une structure donnée et servent à contrôler cette dernière, ce qui n'est pas le cas ici. Pour les CPER les procédures impliquent plusieurs structures à différents niveaux, le document servant principalement à définir les flux entre ces dernières. Au final le terme de « manuel » s'est avéré inadapté, il s'agit plutôt d'un guide de procédures.

Une partie des procédures est relative au financement des CPER qui transite par le canal du FNACT et de l'ANICT. Par défaut, ce financement a été géré selon les procédures de la Dotation d'Investissement (DIN) du FNACT même si l'approche en est différente (notamment les CPER ne font pas l'objet d'arbitrage en

matière de droit de tirage par le conseil d'administration, les montants affectés étant prédéfinis). Un travail a été effectué entre la DGCT et l'ANICT, avec l'accompagnement de l'AT PARADDER, pour élaborer des **procédures spécifiques de financement des CPER dans le cadre du FNACT à travers un « sous-guichet DIN CPER »** ([voir projet de procédures en annexe n°56](#)). Ces procédures n'ont pas été adoptées, l'intégration de la gestion des financements CPER a été prévue avec la relecture globale du manuel de procédures du FNACT programmée dans le cadre de la restructuration du FNACT et l'ANICT.

Après l'adoption du décret et la validation technique du guide de procédures, **les premières régions ont rapidement procédé à la signature d'un CPER** (Ségou et Sikasso en Septembre 2015, suivi de Mopti, Tombouctou et Kidal en 2016, Gao en 2017 et Kayes et Koulikoro en 2018 – seul le District de Bamako et les nouvelles régions de Taoudenit et Ménaka n'avaient pas signé de CPER fin 2018).

En amont de ces signatures, des appuis ont été apportés aux régions pour préparer leurs dossiers CPER (la DGCT a ponctuellement mobilisé l'AT PARADDER dans ce cadre). Les projets de dossiers CPER ont également fait l'objet de partage en amont de leur instruction officielle. Un **« atelier national d'information et de sensibilisation des départements ministériels sur les Contrats Plans État-Région ou District »** a notamment été organisé en 2015 où les intentions des régions ont été présentées et discutées ([voir rapport de l'atelier en annexe n°57](#) – l'AT PARADDER a appuyé la préparation, la tenue et le rapportage de cet atelier).

L'AT PARADDER a ensuite accompagné la DGCT dans la gestion de l'instruction des dossiers CPER. Cet aspect du processus est confronté à une série de problèmes pratiques dans le cadre de la mise en œuvre des procédures :

- Les dossiers CPER comprennent un volume important de documents rendant difficile et coûteuse leur multiplication « papier » ; par ailleurs les régions ne disposent pas systématiquement des versions électroniques des documents ;
- La procédure implique des échanges de courriers importants entre le Ministère chargé de la décentralisation et les Ministères sectoriels concernés dans un premier temps, puis le Ministère chargé des Finances ensuite, dont il est nécessaire de faire un bon suivi.

L'AT PARADDER a appuyé la mise en place d'un **dispositif de numérisation** de tous les documents liés à leur enregistrement dans un fichier Excel pour permettre un suivi systématique de l'ensemble des pièces relatives à chaque CPER ([voir annexe n°58](#)). Toutefois à ce stade cet outil n'est pas complètement à jour. Un appui a également été apporté pour définir les modalités opérationnelles du suivi des CPER (en conformité avec les dispositions de l'arrêté interministériel créant le comité de suivi des CPER). Une **note sur le suivi des CPER**, incluant un canevas de rapportage trimestriel, a été validé par le comité de suivi ([voir annexe n°59](#)). Mais ce dispositif n'est pas opérationnel, ce qui explique qu'en 2018 aucune réunion du comité de suivi ne se soit tenue<sup>9</sup>. L'explication principale de cette ineffectivité du dispositif est la difficulté pour les régions de produire les rapports trimestriels qui servent de support au processus, en lien notamment avec la non-tenue des Comités Régionaux d'Orientation, de Coordination et de Suivi des Actions de Développement (CROCSAD).

Les CPER sont une réalité au Mali, 8 étant en cours de mise en œuvre. **Les instruments institutionnels cadrant le processus ont été élaborés à l'exception des modalités de financement qui restent à préciser** dans le cadre de la relecture du manuel de procédures du FNACT. **Les dispositifs opérationnels sont à renforcer**, notamment le fonctionnement effectif du suivi évaluation.

**Au-delà de ces difficultés opérationnelles, l'atteinte de l'ambition initiale du CPER peut être questionnée.** Il s'agissait de s'inscrire dans la volonté d'instaurer de nouveaux rapports entre l'État central et les collectivités territoriales basés sur le partenariat et la régulation. Sur la base d'un dialogue constructif, le CPER se voulait un document par lequel l'État et une région s'engagent sur la programmation et le financement pluriannuels en vue de la réalisation de projets structurants d'envergure régionale. Dans cet esprit, il s'agissait initialement pour les régions d'élaborer un projet de contrat plan sur la base de leurs besoins et de négocier son financement avec l'État. Ensuite seulement ces financements étaient inscrits dans les cadres budgétaires existants. Mais dans la pratique, **le processus a été inversé, l'État a inscrit des**

---

<sup>9</sup> Le financement des comités de suivi CPER a été programmé dans le budget programme 2018 de la DGCT mais ce financement a été réaffecté au fonctionnement du Ministère du Développement Local lors de la création de ce dernier.

**montants équivalents pour chaque région dans le BSI et demandé aux régions d'élaborer leurs CPER sur la base de cette enveloppe** (éventuellement complétée par des financements de partenaires). Ce changement d'approche se voit clairement dans l'évolution entre les premiers projets de CPER élaborés par les régions dont les besoins de financements atteignaient plusieurs dizaines de milliards de FCFA, et les dossiers finalement déposés se limitant le plus souvent aux 2 milliards affectés. Au-delà des montants, c'est la logique même du processus qui est modifiée (l'AT PARADDER avait produit une [note d'analyse sur ce point à l'attention de la DGCT – voir annexe n°60](#)).

A noter enfin qu'une « **étude bilan diagnostic du dispositif et des mécanismes des contrats-plan État-Régions/District au Mali - Analyse des premières expériences de CPER** » a été réalisée en 2017 (financement PAIR/CTB) faisant une série de recommandations opérationnelles pour améliorer le processus ([voir annexe n°61](#)).

#### Les Partenariats Public Privé (PPP)

Dans le cadre de l'assistance technique PARADDER, **le chantier des Partenariats Publics Privés (PPP) était ciblé comme une priorité** au même titre que les CPER. La réflexion sur la réalisation de PPP au niveau des collectivités territoriales, en particulier les régions, avait été amorcée avec l'appui du programme ADERE-Nord. Des études de faisabilités (avant-projets sommaires) de projets structurants souhaités en partenariat public privé avaient ainsi été réalisées : pour **i) périmètre agricole à Gao** ([voir annexe n°62](#)) et **ii) la production d'énergie éolienne à Tombouctou** ([voir annexe n°63](#)). Dans le cadre du PARADDER, un fonds de 27 millions d'Euros était programmé pour financer une série de projets structurants incluant ces deux derniers. Ce financement a été suspendu et réaffecté suite au coup d'état.

La réalisation de ces projets a toutefois été envisagée à nouveau au moment de la préparation des CPER. La région de Gao a finalement retenu de réaliser l'étude d'avant-projet détaillée du périmètre irrigué de Tassiga dans le cadre de son CPER (avec la perspective de réaliser l'investissement dans le cadre du CPER suivant).

Dans le cadre de l'AT PARADDER, un premier appui a été apporté en 2013 pour élaborer une « **note sur la démarche de définition du concept de PPP applicable aux Collectivités Territoriales dans le domaine du développement économique au Mali** » ([voir annexe n°64](#)). Plusieurs étapes étaient prévues dont une formation des acteurs régionaux sur les concepts de PPP et une étude de cas.

Ces actions ont été mises en œuvre avec l'appui du PACT/GIZ, l'AT PARADDER a accompagné la DGCT dans le suivi de ces activités. **L'étude de cas**, finalisée début 2014 ([voir annexe n°65](#)), faisait ressortir que le lien public privé au Mali reposait principalement sur la **délégation de service public (DSP)** et qu'il n'existait pas de partenariats plus aboutis tels qu'envisagés dans le concept PPP. Et partant de là, que pour développer les PPP au Mali des textes spécifiques étaient nécessaires.

Une **loi relative aux partenariats public privé au Mali** a été adoptée en 2016 ([voir annexe n°66](#)). Cette loi prévoit un rôle pour les collectivités territoriales mais à ce stade aucune expérience n'a été conduite dans ce sens. Certaines collectivités, notamment les conseils régionaux, ont l'ambition de mettre en place des PPP. Plusieurs régions ont ainsi organisé des forums des investisseurs. La région de Ségou a été le précurseur dans ce domaine avec l'organisation du **forum régional des investisseurs** en 2014 ([voir termes de références en annexe n°67](#) – ce forum a été principalement appuyé par le PACT/GIZ, l'AT PARADDER a accompagné la DGCT dans le cadre des réunions de travail qui ont préparé cet événement).

#### La contractualisation entre niveaux de collectivités

**Si la priorité a été mise sur l'axe État - régions, la contractualisation a été envisagée à d'autres niveaux, entre collectivités territoriales et entre collectivités territoriales et privés (en complément des PPP)**. La Stratégie Nationale d'Orientation du DER encourage les conseils régionaux à développer ces modalités, et les CPER prévoient la possibilité d'un volet territorial « dans le cadre duquel, et à travers des conventions spécifiques, la maîtrise d'ouvrage des projets d'intérêts communal ou local peut être déléguée

à d'autres collectivités que la région, des inter-collectivités ou même des acteurs privés (notamment dans le cadre de Partenariat Public Privé)<sup>10</sup> ».

**La contractualisation entre collectivité territoriale pourrait constituer un instrument pour renforcer la mise en cohérence des planifications entre niveaux de collectivités territoriales** sans remettre en cause la libre administration de chaque niveau (maintien de l'absence de hiérarchie entre collectivités territoriales – une analyse de la mise en cohérence des niveaux de planification est proposée dans le chapitre « dynamique de renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales et appui à cette maîtrise d'ouvrage »).

Des expériences de contractualisations semblent avoir été amorcées par endroit, mais cela n'a pas fait l'objet d'une capitalisation systématique. Le cas le plus notable est la création d'un **Fonds de Développement Économique Régional (FDER) au niveau du conseil régional de Koulikoro**, qui comprend un guichet de subventions pour accompagner les collectivités de son territoire en matière de développement économique (cette expérience a été appuyée par le PADK/CTB). La DGCT, avec l'accompagnement de l'AT PARADDER, a participé aux premières réflexions sur la mise en place du FDER de Koulikoro, notamment l'élaboration du manuel de procédures. Mais par la suite aucun suivi spécifique ou capitalisation de la mise en œuvre n'a été réalisée.

#### Questionnement sur la planification et la maîtrise d'ouvrage des investissements locaux

**De manière générale, la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales pour la réalisation d'investissements dans les domaines de compétences qui leurs sont transférées se renforcent.** Il existe toujours des interventions directes de partenaires, et parfois des départements ministériels, qui ne respectent cette prérogative, mais ces cas se raréfient.

Toutefois les choix des collectivités territoriales en matière d'investissements à réaliser restent fortement contraints par les dispositifs de financements. Dans le cadre du FNACT, les financements sont fréquemment orientés vers un type d'investissements, quand l'infrastructure à réaliser n'est pas prédéfinie à l'avance. Au niveau des CPER, la logique initiale prévoyait que le niveau national ne jugerait pas de l'opportunité des projets (seulement de leur respect de légalité et de l'absence de double financement) mais dans la pratique les avis ont empiété dans ce domaine.

Certaines réflexions dans la perspective du transfert du BSI aux collectivités territoriales tendent à les positionner comme exécutant d'investissements qui resteraient planifiés au niveau central. Par ailleurs, l'accès à certains types de ressources internationales comme la finance climat et particulièrement le fonds vert pour le climat, implique diverses modalités de mise en œuvre qui pourraient dans certains cas fragiliser la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales au niveau local.

**Ainsi, au-delà de la maîtrise d'ouvrage des investissements, l'enjeu pour les collectivités territoriales est de gagner du pouvoir en matière de décision des investissements à réaliser.** Seul un renforcement dans ce domaine donnera du sens à la planification stratégique au niveau de ces collectivités territoriales. Cela repose sur un renforcement des capacités à préparer des dossiers, en lien avec une meilleure maîtrise de l'information, pour être en mesure de proposer des projets bien étudiés et de les défendre devant les partenaires (État, PTF, investisseurs privés...).

#### **4.2.4 Propositions et recommandations**

Le financement des collectivités territoriales, malgré des avancées notables, reste un défi majeur de la réussite du processus de décentralisation. **Tant le volume de ressources budgétaires à transférer pour atteindre les objectifs que les modalités de mise à disposition de ces financements aux collectivités territoriales sont à améliorer.**

Ainsi, il serait intéressant pour renforcer et clarifier le processus de transferts de ressources budgétaires de voir la possibilité d'appliquer le principe proposé par la mission FMI de procéder en deux étapes : **i)** assurer un transfert « primaire » de 30% des ressources budgétaires de l'État aux collectivités territoriales

---

<sup>10</sup> Tiré du manuel de procédures définissant les modalités d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi-évaluation des contrats plan Etat-région/district au Mali

et **ii**) une fois ce budget « bloqué » pour les collectivités territoriales, voir la répartition de ce montant global en rubriques et entre les collectivités territoriales (transferts « secondaires »).

Spécifiquement pour chacun de ces 2 aspects :

***Pour assurer la progression du volume de transferts budgétaires :***

- **Définir précisément le mode de calcul des 30%**, en définissant les rubriques à prendre en compte dans la loi de finances sur la base d'une analyse d'un transfert réel aux collectivités territoriales ;
- **Veiller à une répartition équitable des ressources entre l'État et les collectivités territoriales** afin que chaque niveau assume ses responsabilités de manière efficace. Il faut aller au-delà du simple jeu d'écriture comptable en allouant effectivement des ressources de l'État aux CT pour obtenir des résultats de développement, toute chose qui crédibilise lesdites CT aux yeux du citoyen ;
- **Suivre la mise en œuvre du Fonds de Développement Durable (FDD)** et analyser l'implication des collectivités territoriales dans sa mise en œuvre (selon le même principe que la recommandation précédente) ;
- Poursuivre l'analyse (et assurer un lobbying) pour le **renforcement des transferts non conditionnés** (notamment sur la base du BSI) ;
- **Mettre en place un dispositif de suivi** systématique et régulier de l'avancée des transferts au cours de l'année budgétaire.

***En matière de modalités de financements des collectivités territoriales et du développement local :***

- **Poursuivre la mise en œuvre de la restructuration du FNACT et de l'ANICT**, notamment le nouvel organigramme de l'ANICT et la relecture du manuel de procédures du FNACT ;
- **Poursuivre la réflexion sur la mise en œuvre des CPER**, notamment voir comment se rapprocher de la logique initiale « d'instaurer de nouveaux rapports entre l'État central et les collectivités territoriales basés sur le partenariat et la régulation » ;
- **Opérationnaliser le dispositif de suivi des CPER** et renforcer la gestion de l'instruction des dossiers (envisager la mise en place de personnel dédié au niveau de la DGCT) ;
- **Développer des instruments de contractualisation entre région et autres niveaux de collectivités territoriales** (avec notamment pour objectif d'assurer la mise en cohérence des niveaux de planification) sur la base de la capitalisation des expériences existantes ;
- **Poursuivre et approfondir la réflexion sur les instruments de financement** pour renforcer la primauté de la planification locale sur les choix effectifs de projets.

Parallèlement, **poursuivre les différentes actions autour du renforcement de la fiscalité locale** afin de renforcer son rôle qualitatif dans les dynamiques de développement local pilotées par les collectivités territoriales.

Ces réformes liées au financement des collectivités territoriales doivent être conduites en lien avec les différentes directives de l'UEMOA en la matière<sup>11</sup>.

### ***4.3 La gestion de l'information pour la mise en œuvre du processus de décentralisation***

**La gestion de l'information constitue un support indispensable pour le pilotage de la politique de décentralisation et la mise en œuvre des instruments de financements des collectivités territoriales.** C'est également un **facteur essentiel pour la prise de décision au niveau des collectivités territoriales** (choix des orientations, planification...) et donc un enjeu de l'appui à la maîtrise d'ouvrage proposé à ces dernières.

La gestion de l'information à ces différents niveaux comprend deux principales étapes : **i**) la collecte et la structuration des informations et **ii**) l'exploitation de ces informations pour répondre au besoin de pilotage / aide à la décision des différents acteurs (cela inclut la communication élaborée à partir de ces informations).

---

<sup>11</sup> Le livre blanc sur la décentralisation financière dans l'espace UEMOA fixe quelques actions prioritaires à conduire et des cibles à atteindre (UEMOA).

L'assistance technique PARADDER a apporté un accompagnement multiforme et continu à la gestion de l'information dans le cadre du processus de décentralisation.

#### **4.3.1 La problématique de la collecte et de la structuration de l'information**

Pour pouvoir disposer d'information adaptée à l'aide à la décision, il faut d'abord collecter cette information puis la structurer pour faciliter son exploitation. Cela repose entre autres sur les modalités de stockage et d'extraction de cette information.

##### La gestion de la documentation disponible

La mise en œuvre et l'accompagnement du processus de décentralisation génèrent beaucoup d'informations sous forme de rapports et autres documents. La DGCT comprend un centre de documentation disposant de quelques milliers de documents « papiers ». Mais en dehors des documents de base de la décentralisation (principaux textes, DCPND...), ces documents sont peu consultés.

Beaucoup de documents sont disponibles en version électronique au niveau des différents cadre de la DGCT mais pas systématiquement classés, donc parfois difficile à retrouver en cas de besoin. A ce niveau l'assistance technique PARADDER a régulièrement joué un rôle direct pour fournir la documentation recherchée en fonction des besoins des acteurs.

Afin de structurer cette fonction de mise à disposition de l'information documentaire, des expertises court terme ont été mobilisées pour **actualiser la bibliothèque numérique de la décentralisation**. En 2009, dans le cadre du PARAD, un appui avait été apporté à la DGCT pour constituer une bibliothèque numérique regroupant près de 2000 documents. Ce travail a été actualisé par le **recensement d'environ 1000 documents complémentaires (voir annexe n°68)**.

Cette bibliothèque numérique peut être installée localement sur les ordinateurs des agents de la DGCT. Il est également prévu de l'installer sur le serveur local de la direction, mais ce dernier n'était pas opérationnel fin 2018. Enfin elle a été mise en ligne sur le site de la DGCT, où un dispositif spécifique facilitant la recherche a été développé (<http://dgct.gouv.ml/bibliotheque-numerique/>), garantissant un accès pour tous les acteurs.

La documentation disponible dans la bibliothèque numérique a été complétée par les **textes (lois, décrets, arrêtés...) concernant les collectivités territoriales**. Les textes ont été identifiés à partir du site du Secrétariat Général du Gouvernement du Mali (<http://sgg-mali.ml/fr/recherche.html>) en recherchant dans chaque thème les textes faisant référence aux collectivités territoriales ([voir liste en annexe n°69](#)).

##### La recherche de documentation en fonction des besoins

Beaucoup des chantiers amorcés depuis 2012 dans le cadre de la décentralisation concernaient des thèmes relativement nouveaux nécessitant des informations/connaissances non disponibles localement. Dans certains cas, des compétences spécifiques ont pu être mobilisées pour répondre à ces besoins. Mais le plus souvent, par manque de moyens pour mobiliser ces compétences, et surtout car le type de compétences à mobiliser était difficile à définir à priori, il a été fait recours à des **pré-analyses sur la base de recherche Internet**. L'assistance technique PARADDER a apporté un appui pour ces recherches et l'analyse de la documentation ainsi collectée : on peut citer notamment des accompagnements de ce type pour la mise en place des Agences de Développement Régional (ADR), la conception des projets de textes sur la police territoriale, la stratégie de régionalisation...

**Une initiation des cadres de la DGCT à la recherche Internet** pour réaliser ce type de travaux avait été programmée, mais n'a pas pu être réalisée à cause de l'absence, durant longtemps, d'une connexion Internet suffisante au niveau de la DGCT. A noter toutefois que les cadres ont pu bénéficier d'une formation dans ce domaine en 2018 (financement PAICT).

Dans le cadre de l'appui à l'équipe DER, un **dispositif de veille Internet avait été envisagé (voir note de présentation en annexe n°70)**. Ce dispositif n'a pas été pleinement mis en place, toutefois l'assistance technique a collecté régulièrement de la documentation qui a été intégrée dans la bibliothèque numérique.

Ce dispositif prévoyait également l'inscription à des réseaux notamment LEDNA (Local Economic Développement Network Africa). Si de l'information a été collectée auprès de ces derniers, il n'y a pas eu de contributions (publications sur l'expérience malienne) comme cela avait été initialement envisagé.

Le réseautage sur Internet a été largement complété par la participation à des rencontres d'échanges. L'assistance technique PARADDER a notamment accompagné la DGCT dans la préparation et la participation à **Africités** (Dakar en 2012 et Johannesburg en 2015), du **Séminaire régional sur le développement économique des territoires ruraux en Afrique Subsaharienne** organisé à Douala (Cameroun – 2013) et du **forum DECNET** sur « La promotion de l'économie locale par les Collectivités territoriales » (Nouakchott, Mauritanie – 2013).

L'assistance technique a également accompagné la préparation et la réalisation d'un **voyage d'études au Sénégal** pour des cadres de la DGCT et du conseil régional de Sikasso (2014 – [voir compte rendu en annexe n°71](#)).

L'accompagnement s'est prolongé pour la valorisation de ces expériences dans le contexte malien.

#### La mise en place et la gestion de bases de données

**Pour le suivi de la décentralisation en général et celui des collectivités territoriales en particulier, des bases de données ont été mises en place pour structurer et ainsi gérer efficacement l'information.**

Base OISE :

**Les données sur le fonctionnement et les activités des collectivités territoriales sont principalement gérées dans la base OISE.** Mise en place en 2002 dans le cadre du dispositif national d'appui technique aux collectivités territoriales, sa gestion a été transférée début 2008 aux représentants de l'État au niveau cercle et région, assistés par les services du plan ([Instruction n°00313/MATCL-SG « relative à la prise en charge de la gestion de la base OISE » - voir annexe n°72](#)). Dans ce cadre, la fonctionnalité de la base OISE est restée limitée, peu de cercles ont continué à alimenter directement la base de données. Elle a été maintenue en fonctionnement presque exclusivement au niveau national, alimentée par des informations transmises sur demandes par les représentants de l'État. Ces informations se sont limitées principalement à la tenue des sessions des collectivités territoriales, aux réunions des CROCSAD et CLOCSAD et à la transmission des comptes administratifs pour alimenter le calcul des droits de tirages du FNACT. Même pour ces données, le niveau de remontée est resté relativement faible.

Toutefois la base OISE a été confirmée comme principal support de suivi des collectivités territoriales dans le cadre du nouveau DCPND élaboré en 2015 (adopté en 2017). Dans cette logique, il s'est avéré nécessaire de redynamiser le dispositif autour de la base OISE. L'AT PARADDER a accompagné la préparation et la tenue d'un atelier (novembre 2017) qui a permis d'actualiser un **plan de redynamisation** initialement élaboré en 2009 ([voir annexe n°73](#)).

En parallèle, il a été prévu de restructurer la base OISE, notamment en migrant l'application vers une version Web (la version originale fonctionne sous Access en local). L'AT PARADDER a appuyé la DGCT à élaborer une **stratégie pour cette restructuration** ([voir annexe n°74](#)).

Un appui a ensuite été apporté pour la mise en œuvre de cette stratégie à travers notamment la mobilisation d'une expertise court terme dans le cadre de l'AT PARADDER. En lien avec l'AT long terme, un accompagnement a ainsi été apporté à différentes étapes du processus :

- Pour l'organisation et la tenue d'un **atelier sur la restructuration du contenu de la base** (juillet 2017). Cet atelier regroupant les différents types d'acteurs impliqués dans la gestion de la base OISE aux différents niveaux a permis de redéfinir en détails les données enregistrées dans la base OISE ([voir le résultat en annexe n°75](#)) ;
- L'élaboration d'un **rapport de benchmark des technologies pour la restructuration OISE** et les spécifications fonctionnelles et techniques pour le développement de l'application Web ([voir annexe n°76](#)). Sur cette base, un prestataire a été recruté par la DGCT (sur financement PAICT/Enabel) pour développer l'application OISE ;

- L'appui à la maîtrise d'ouvrage de la DGCT pour suivre et piloter le **développement de la version Web de la base OISE**. A la fin de l'assistance technique, cette prestation n'était pas finalisée, des éléments ont été préparés pour cadrer la finalisation des travaux ([voir rapport de cet appui en annexe n°77](#)).

**La finalisation de la version Web de la base OISE constitue un enjeu majeur.** En effet, c'est le point de départ de la redynamisation du dispositif de suivi des collectivités territoriales afin de retrouver un niveau de remplissage permettant pleinement de produire les différentes informations nécessaires au pilotage du processus de décentralisation et à la mise en œuvre des dispositifs de financement des collectivités territoriales basés sur la performance (voir chapitres suivants).

#### Base de données pour la gestion des fonctionnaires des collectivités territoriales

Les capacités des collectivités territoriales reposent fortement sur le personnel dont elles disposent. **La gestion de ces ressources humaines est ainsi essentielle dans la réussite du processus de décentralisation.**

La gestion de la fonction publique des collectivités territoriales était assurée par la DGCT jusqu'à la mise en place de la Direction Nationale de la Fonction Publique des Collectivités Territoriales (DNFPCT) en 2016. L'assistance technique PARADDER a accompagné successivement les deux structures pour la mise en place d'une **base de données de gestion des fonctionnaires des collectivités territoriales**. Cet appui s'inscrivait dans une approche d'accompagnement global pour améliorer les modalités de gestion des fonctionnaires des collectivités territoriales ([voir annexe n°78](#) - cela incluait également l'élaboration des procédures de gestion présentée dans un prochain chapitre).

Rapidement après la mise en place de la fonction publique des collectivités territoriales (2006), une première base de données a été développée. Il s'agissait d'une application Access dérivée de l'outil utilisé par la Direction Nationale de la Fonction Publique pour gérer les fonctionnaires de l'État. Cet outil n'a jamais été vraiment opérationnalisé et **l'option a été prise de développer une autre application**. La DGCT a bénéficié d'un appui du PAI MAT/CTB pour recruter un prestataire pour réaliser cette nouvelle application. L'assistance technique PARADDER a accompagné le suivi de ces travaux (2016).

Le développement de cette application a pris beaucoup plus de temps que prévu (finalisée en 2018 avec un appui complémentaire du PAD/Coopération Danoise) et son utilisation reste limitée. Ce constat mitigé s'explique par deux éléments principaux :

- La finalité de l'outil a fluctué entre deux options sans être complètement tranchée : **i)** constituer simplement un outil de suivi permettant d'enregistrer les informations sur les actes relatifs aux fonctionnaires des collectivités territoriales ou **ii)** devenir le support de la gestion des fonctionnaires des collectivités territoriales, utilisé par l'ensemble de la DNFPCT pour établir les actes de gestion des fonctionnaires des collectivités territoriales. La version disponible correspond plutôt à la première option.
- Plus que l'application informatique, la mise en place d'un outil opérationnel repose sur l'intégration des données antérieures dans la base de données. En effet, il ne s'agit pas de partir d'une base vierge à remplir, mais de pré-intégrer dans cette dernière les informations sur la carrière d'environ 50 000 fonctionnaires des collectivités territoriales depuis 2006. Or cette information n'était pas disponible de façon systématique et structurée.

**L'assistance technique PARADDER a particulièrement accompagné, sur la durée, cette structuration de l'information liée aux actes de gestion des fonctionnaires des collectivités territoriales antérieurs à la mise en place de la base de données.** Le travail a consisté à retrouver tous les actes de gestion des fonctionnaires des collectivités territoriales, à les numériser et à extraire les informations de ces numérisations pour reconstituer une liste exhaustive et structurée des différentes informations (fichier Excel intégrable directement dans une base de données)<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Une autre source pour alimenter la base de données (ou au moins recouper les données) est constituée par les résultats des contrôles physiques (voir chapitre suivant).

Ce travail a été conduit dans le cadre d'un atelier ([voir TdR en annexe n°79](#)) et surtout à travers un appui de proximité aux cadres responsables de la gestion des fonctionnaires des collectivités territoriales ([voir en annexe n°80 des éléments sur le volume traité et les opérations réalisées](#)).

Ce travail a permis d'obtenir une liste jugée exhaustive des personnes intégrées dans la fonction publique des collectivités territoriales<sup>13</sup>. Par contre le recensement et l'extraction des informations des autres actes de gestion des fonctionnaires des collectivités territoriales est restée partielle ce qui ne permet pas de reconstituer complètement leur carrière.

L'accompagnement de la structuration des données a également contribué à des chantiers annexes comme la **redéfinition de la structure des numéros de matricule** ([voir proposition élaborée en annexe n°81](#)).

Globalement, si les outils de gestion des fonctionnaires des collectivités territoriales ont progressé, **le travail reste important pour arriver à un instrument permettant une gestion intégrée et complète des différentes opérations.**

#### Centralisation des résultats des élections communales de 2016

Les données sur les élections communales (taux de participation et liste des élus notamment) sont intégrées dans la base OISE. Elles proviennent des résultats centralisés par le Ministère de l'Administration territoriale.

Un accompagnement a été apporté par l'assistance technique PARADDER, au niveau du Ministre, pour la **centralisation des résultats des élections communales de novembre 2016**. En amont des élections, un premier appui avait été apporté pour extraire, à partir des listes déposées, la liste nominative des femmes candidates<sup>14</sup> devant bénéficier d'un appui spécifique de la présidence de la République.

Après l'élection, l'appui a consisté à accompagner la centralisation des résultats. Les données de participation et les résultats de chaque liste, remontant de chaque commune via les cercles, ont été saisies dans un fichier Excel. Cela a notamment permis de calculer le taux de participation à cette élection.

L'objectif était également de disposer de la liste des nouveaux élus. Ce travail a été réalisé à partir des listes de candidat transmises par les représentants de l'État. A l'exception notable du District de Bamako, toutes les listes déposées et validées avaient été saisies au niveau des représentants de l'État et transmises au Ministère. Les fichiers ainsi collectés (Excel ou Word) ont été traités et structurés pour constituer une liste exhaustive de tous les candidats ayant participé à l'élection (près de 80 000). En recoupant ces listes avec les résultats enregistrés par ailleurs, les personnes élues ont pu être identifiées automatiquement. Ces informations ont ensuite été éditées et envoyées au niveau des représentants de l'État pour vérifier leur concordance avec les résultats de terrain (et le cas échéant ajustées).

**Ce travail a permis de fournir des données statistiques sur les élections dont une synthèse a été élaborée et diffusée** ([voir annexe n°82](#)). A noter que comparativement aux élections communales précédentes (1999, 2004 et [2009](#)) les données disponibles sont plus détaillées : **i)** la liste de tous les candidats est disponible au lieu de seulement celle des élus, et **ii)** pour chaque candidat, le parti d'appartenance est connu contre seulement la liste précédemment, ce qui a permis d'établir des statistiques complètes des résultats par formation politique.

Le travail a été réalisé après les élections alors qu'une partie importante (enregistrement et structuration des listes) aurait pu être réalisé en amont ce qui aurait permis de produire les résultats plus rapidement. Par ailleurs, la pré-structuration de fichiers d'enregistrement des listes auraient également permis d'automatiser leur centralisation sans devoir retraiter les fichiers transmis. A noter qu'un dispositif de centralisation automatisé des résultats existait (mis en place et utilisé pour les élections de 2009) mais il n'a pas été appliqué.

Des échanges ont également été amorcés avec la MINUSMA qui proposait un dispositif de centralisation des résultats basés sur une application Web. Mais ce dispositif n'a pas pu être opérationnalisé pour l'élection.

---

<sup>13</sup> A noter que ce travail a mis en évidence l'existence de nombreux doublons : mêmes personnes intégrées plusieurs fois.

<sup>14</sup> L'élection communale de 2016 est la première où s'appliquait la loi imposant 1/3 de femmes dans les listes présentées.

### Le recours à des enquêtes et évaluations

En complément des données courantes collectées régulièrement, des informations sont produites à travers des enquêtes ponctuelles.

Le dispositif de suivi de la politique de décentralisation inclus des enquêtes de satisfaction à différents niveaux. Un accompagnement a été apporté à la DGCT pour le suivi de « **l'enquête de satisfaction des citoyens pour les services de base rendus par les communes, de satisfaction des élus et du personnel pour les services rendus par la tutelle et les services déconcentrés de l'État** » réalisée en 2015 (avec l'appui du PACT/GIZ). Le choix avait été fait de passer par l'INSTAT dans l'optique de pérenniser le dispositif en l'intégrant notamment dans l'enquête modulaire auprès des ménages (EMOP). Mais au final l'INSTAT a réalisé cette enquête de satisfaction avec un dispositif ad hoc.

Cette dernière a couplé deux dimensions qui avaient été précédemment traitées séparément : **i)** la satisfaction des usagers par rapport aux services publics fournis par les collectivités territoriales, antérieurement intégrée dans une enquête globale portée par le CDI sur la satisfaction des usagers du service public et **ii)** la satisfaction des collectivités territoriales par rapport aux appuis que leur apportent les services techniques déconcentrés.

Avec la perspective de transferts des services techniques déconcentrés aux collectivités territoriales, cette seconde dimension semble perdre de son intérêt. Et la satisfaction des usagers en matière de fourniture de services publics reposera alors fortement sur les collectivités territoriales.

L'assistance technique PARADDER a également accompagné **l'opération de contrôle physique des fonctionnaires des collectivités territoriales du cadre de l'administration générale** (2016). Des appuis ont été apportés pour la préparation de l'enquête (termes de référence et fiche de collecte) et pour le traitement des informations collectées ([voir rapport général en annexe n°83](#)).

Le recensement a également pris en compte des contractuels des collectivités territoriales dont le nombre reste important. Toutefois il n'est pas assuré que ce dernier ait été exhaustif.

Les fonctionnaires des collectivités territoriales des cadres de l'éducation et de la santé avaient également fait l'objet d'un contrôle physique réalisé par la Direction Nationale de la Fonction Publique en 2015. Ces deux recensements fournissent théoriquement la situation en 2015 / 2016 des fonctionnaires des collectivités territoriales. A noter qu'aucun recoupement systématique de ces données avec celles tirées des actes de gestion des fonctionnaires des collectivités territoriales (traitées pour alimenter la base de données) n'a été réalisé. Cela aurait permis de vérifier l'exhaustivité du recensement de ces actes.

### **4.3.2 Le pilotage stratégique de la décentralisation**

**L'exploitation de l'information structurée disponible est avant tout un support pour le pilotage de la politique de décentralisation.** Le Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation comprend une **série d'indicateurs pour suivre son avancé** ([voir annexe n°31](#)) calculé à partir des données collectées, notamment au niveau de la base OISE. L'assistance technique PARADDER a accompagné **l'affinement de ces indicateurs DCPND** notamment dans le cadre d'un atelier organisé par la DGCT en octobre 2016 ([voir annexe n°84](#)).

Le pilotage de la politique de décentralisation relève du Ministère chargé de celle-ci, spécifiquement à travers la DGCT. Ainsi la DGCT élabore systématiquement un **plan d'action annuel** structuré en fonction du DCPND. Un **bilan de la mise en œuvre de ce plan d'action** est réalisé à la fin de chaque année. L'assistance technique a accompagné la **conception** ([voir note en annexe n°85](#)) et la **mise en œuvre de ce processus** de 2016 à 2019.

Toutefois la mise en œuvre du processus de décentralisation dépasse largement l'intervention du Ministère qui en a la charge. Son pilotage doit donc inclure de manière transversale l'ensemble des acteurs impliqués. Le **Comité National d'Orientation (CNO)** a été retenu dans le DCPND pour jouer ce rôle, valorisant et synthétisant les travaux des **Comités Régionaux et Locaux d'orientation et de coordination des actions de développement (CROCSAD et CLOCSAD)**.

Sur la période d'appui de l'AT PARADDER, le CNO ne s'est réuni qu'une seule fois, fin 2017, pour analyser le plan de redynamisation de la base OISE. Ce faible niveau de fonctionnement s'explique avant tout par le fait que le dispositif de gestion de l'information qui doit alimenter la réflexion du CNO n'était pas opérationnel. Mais il existe également un problème structurel. Le CNO a été créé par décret en 2000 avec les Comités Régionaux et Locaux d'Orientation (CRO et CLO) pour le pilotage des Appuis Techniques aux Collectivités Territoriales. En 2008, les CLO et CRO ont été respectivement transformés en CLOCSAD et CROCSAD avec des mandats adaptés à la disparition du dispositif CCC (centres de conseils communaux), mais aucune modification n'a été prise pour le CNO. La composition et le mandat du CNO est ainsi en décalage avec la réalité actuelle. L'AT PARADDER a accompagné la DGCT à préparer un **projet de relecture du décret de création du CNO** ([voir annexe n°86](#)).

En complément du CNO, le pilotage de la politique de décentralisation incluait une **revue annuelle du secteur de la Décentralisation au Mali** (en lien avec le Développement Institutionnel). Entre 2012 et 2018, une seule revue a été tenue en 2014 (juillet), dont l'intérêt a été limité. Par la suite, même si le DCPND adopté en 2017 inclut toujours ce dispositif, il n'a pas été jugé utile de réunir la revue. Ce choix est lié à deux éléments : **i)** l'existence d'un dispositif institutionnel (niveau gouvernemental) de revues sectorielles construit autour des secteurs couverts par les Cellules de Planification et de la Statistique (CPS) et **ii)** la mise en place de rencontres régulières entre le Ministère chargé de la décentralisation et les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) plus souples dans leur mise en œuvre qu'une revue.

L'AT PARADDER avait appuyé la préparation de la revue de 2014. Un appui a également été apporté à la CPS Administration Territoriale, Fonction Publique et Sécurité Intérieure pour élaborer son bilan et sa programmation (incluant les revues) et au Ministère chargé de la décentralisation pour la préparation, la tenue et le suivi des rencontres avec les PTF.

La mise en œuvre efficace de la décentralisation repose sur l'implication de l'ensemble des nombreux acteurs concernés. L'information de ces acteurs est essentielle pour renforcer leur dynamique et mettre en cohérence leurs actions. Un travail a ainsi été réalisé autour de la communication. **Un plan de communication autour du DCPND** a été élaboré à travers la mobilisation d'une expertise en communication (financement PAIR/CTB). L'AT PARADDER a appuyé la DGCT pour le suivi de l'élaboration de ce plan.

**Le site Web de la DGCT** constitue aussi un support de communication sur la politique de décentralisation ([www.dgct.gouv.ml](http://www.dgct.gouv.ml)). L'AT PARADDER a appuyé l'amélioration de la structuration et du contenu du site Web. Toutefois le contenu reste largement perfectible et surtout le site n'est actuellement pas suffisamment dynamique (sa mise à jour reste trop ponctuelle et irrégulière).

Pour systématiser une communication annuelle sur l'avancée du processus de décentralisation, la DGCT a décidé d'élaborer un **état des lieux annuel de la décentralisation** (ce processus existait entre 2008 et 2011). Une expertise a été mobilisée dans le cadre de l'AT PARADDER pour élaborer le **canevas de cet état des lieux** ([voir annexe n°87](#)) et le **projet d'état des lieux 2018 de la décentralisation au Mali** ([voir annexe n°88](#)).

Les supports pour le pilotage de la décentralisation présentés ci-dessus reposent largement sur de l'information structurée et prédéfinie, notamment des indicateurs. Toutefois l'analyse du processus de décentralisation peut être élargie et enrichie. Les données disponibles dans les bases de données mises en place peuvent faire l'objet de traitements complémentaires permettant d'affiner certaines analyses en fonction des besoins.

La masse d'information documentaire peut également être mieux exploitée pour approfondir les analyses. **L'utilisation d'outils de recherche « électroniques »** peut apporter des améliorations notables dans ce domaine en permettant de retrouver rapidement certaines informations afin d'approfondir ou étayer une analyse<sup>15</sup> ou de rechercher des informations complémentaires (recherche Internet).

---

<sup>15</sup> Cela peut permettre aussi de faciliter la préparation de certains travaux : par exemple un travail a été réalisé avec l'appui de l'AT PARADDER pour identifier tous les textes et les parties de ces textes faisant référence au conseil de cercle dans l'optique de la suppression de ces derniers. Cette hypothèse n'a finalement pas été retenue, mais si elle avait été mise en œuvre, cette préparation aurait permis de faciliter la relecture des textes et d'assurer l'exhaustivité du travail.

A plus long terme, le développement des outils d'intelligence artificielle, notamment en matière de traitement du langage naturel, permettront de renforcer fortement ces capacités d'analyses.

#### **4.3.3 L'évaluation des performances des collectivités territoriales, support de mesures incitatives**

**Le calcul des droits de tirages de certaines dotations du FNACT inclut, depuis la création de ce dernier en 2009, des critères de performances des collectivités territoriales :** taux de tenue des sessions, dépôt du compte administratif dans les délais et taux de recouvrement de la TDRL. La DGCT produit annuellement les deux premiers éléments à partir des données stockées dans la base OISE (à noter que ces données étaient toujours incomplètes ces dernières années). L'AT PARADDER a régulièrement appuyé l'extraction et la structuration de ces informations.

Un dispositif plus approfondi a été mis en place pour quelques communes urbaines à partir de 2012 dans le cadre du Projet d'Appui aux Communes Urbaines du Mali (PACUM). Un **dispositif d'évaluation des performances des villes participantes au projet** a été instauré annuellement sur la base duquel les dotations d'investissement étaient déterminées pour l'année suivante. Ce dispositif repose sur une appréciation à deux niveaux, l'atteinte de Conditions Minimales d'Accès aux Fonds (CMAF) qui conditionnent l'accès au fonds et des critères de performance (CP) qui servent à pondérer l'importance des fonds en fonction du niveau d'atteinte des objectifs.

Initialement (2012 à 2015), une équipe indépendante d'évaluation des performances (EIEP) a été recrutée pour réaliser les évaluations annuelles sous la supervision de la DGCT. Ensuite la DGCT a repris directement ce travail, au départ avec l'appui de l'EIEP puis seule. Dans le cadre de la relecture des textes de création de la DGCT (en cours fin 2018), dont son organigramme, il est prévu **d'intégrer l'évaluation des performances dans le mandat de la DGCT**.

Le dispositif mis en place dans le cadre du PACUM a montré son efficacité mais cela reste couteux (en temps et en moyens) donc difficilement généralisable en l'état à beaucoup plus de communes (dans le cadre du PACUM, 6 collectivités étaient prises en charge au départ, pour atteindre une quinzaine en 2018). Dans la perspective de cette mise à l'échelle visant à terme la couverture de l'ensemble des collectivités territoriales, une réflexion a été amorcée pour en définir les modalités. L'AT PARADDER a appuyé cette réflexion à travers notamment la préparation d'une **note sur la pérennisation et l'extension du dispositif PACUM** ([voir annexe n°89](#) – la proposition repose sur l'utilisation de la base OISE).

Dans le même registre, une « **étude de faisabilité sur la mise en place de mesures incitatives à la performance des collectivités territoriales à travers l'octroi de dotations conditionnelles** » commanditée par la DGCT et l'ANICT avec l'appui du PAICT (ENABEL) a été réalisée en 2017/2018. Les propositions de cette étude alimentent le processus de restructuration du FNACT et de l'ANICT et reposent également sur une gestion de l'information à travers la base OISE et le dispositif de suivi évaluation autour de cette dernière, notamment la validation des données par les organes de coordination et d'orientation (CLOCSAD et CROCSAD).

**L'utilisation de mesures incitatives liées à la performance des collectivités territoriales apparaît clairement comme un instrument efficace pour amener ces dernières à progresser** dans leur gestion, la maîtrise d'ouvrage et au final la fourniture de services publics de qualité aux populations. Toutefois cela soulève une série de questions notamment :

- **Dès qu'un enjeu financier est rattaché à certaines informations, le risque que ces informations soient biaisées augmente.** Le dispositif de validation des données devient alors capital pour assurer la fiabilité du dispositif. Un suivi sans enjeu direct lié aux données est plus simple à mettre en place dans un premier temps, et la simple comparaison des performances entre collectivités territoriales (notamment dans le cadre des CLOCSAD) constitue en soi un dispositif d'émulation qui pousse chaque collectivité à progresser.
- **Certains critères de performances, surtout au départ, sont simplement un respect strict des textes :** comme une part conséquente des collectivités territoriales n'arrivent pas à respecter les textes, on considère que les inciter à le faire permettra de progresser, mais dans l'esprit des textes, ce sont des sanctions et non des incitations qui devraient être appliquées à ce niveau.

- **Le dispositif encourage les collectivités les plus performantes**, à qui on donne plus de moyens leur permettant de progresser. Au contraire les moins performantes sont moins appuyées ce qui accroît ainsi les écarts initiaux. L'étude sur « la mise en place de mesures incitatives à la performance des collectivités territoriales à travers l'octroi de dotations conditionnelles » a traité cette question en proposant des mesures correctives (appui spécifique aux collectivités les moins performantes).

**La mesure des performances des collectivités territoriales proposée inclut principalement des critères en lien avec la gouvernance et le fonctionnement de la collectivité.** La finalité constituée par la fourniture de services publics de qualité est plus difficile à mesurer, cela renvoie notamment aux enquêtes de satisfaction présentées dans un chapitre précédent. A ce stade, l'intégration de résultats de telles études, basées sur des échantillons, n'est pas possible comme critère de performance applicable à une collectivité particulière.

La maîtrise d'ouvrage des investissements est également un facteur important de la performance des collectivités territoriales. A ce niveau, des dispositifs de suivi de cette maîtrise d'ouvrage ont été mis en place, notamment le système de contrôle externe des investissements de l'ANICT mis en place dans le cadre du PARAD et repris sous différentes formes par d'autres partenaires par la suite. Ces systèmes permettent d'analyser et de comprendre les dysfonctionnements de la maîtrise d'ouvrage afin de définir des réponses notamment dans le cadre de l'appui à la maîtrise d'ouvrage. Mais comme les études de satisfaction, cela ne peut être étendu à tous les investissements pour permettre une évaluation de la performance de chaque collectivité territoriale.

Par ailleurs, l'évaluation de la qualité de la maîtrise d'ouvrage est liée au **contrôle des investissements réalisés** qui est aussi difficile à systématiser notamment en matière d'appréciation de la qualité des investissements. Il est en effet impossible de mobiliser systématiquement des compétences spécifiques pouvant vérifier in situ chaque investissement en fonction de son type. Sur ce plan, le développement d'outils basés sur l'analyse d'images, en lien avec la possibilité de réaliser des photos de qualité et de les transmettre à peu de frais, ouvre des perspectives pour systématiser les contrôles des investissements.

#### **4.3.4 L'aide à la décision des collectivités territoriales**

In fine, ce sont les collectivités territoriales qui sont responsables (décisionnaires) en matière de développement régional et local. La gestion et le traitement de l'information doit donc prendre en charge l'aide à la décision des collectivités territoriales.

Étant donné le vaste champ de compétences couvertes par les collectivités territoriales, le besoin d'information pour l'aide à la décision en matière de développement régional et local est très large.

Au niveau de la fourniture des services de bases, les collectivités territoriales peuvent s'appuyer sur les informations disponibles au niveau des services déconcentrés (notamment pour l'éducation, la santé et l'hydraulique). **Des supports, notamment cartographiques, sont disponibles pour alimenter la réflexion stratégique et les choix d'investissement.** Toutefois l'accès et l'utilisation de ces supports ne sont pas toujours aisés pour les collectivités territoriales et les informations parfois incomplètes. Il existe un enjeu important pour l'amélioration de la gestion et du traitement de ces informations afin de les rendre pleinement utiles pour la décision des collectivités territoriales. Cette gestion peut s'envisager en interne à la collectivité territoriale (plusieurs conseils régionaux ont mobilisé et développé des compétences dans ce domaine) ou par le biais de structures d'appui, notamment les ADR (une recommandation de la conférence annuelle 2017 était de « Promouvoir le système d'information géographique comme un des outils de planification au niveau des collectivités territoriales »).

Pour le pilotage du Développement Économique Régional (DER), les collectivités territoriales ont spécifiquement **besoin de développer les analyses économiques.** A ce niveau, peu de choses existe pour le niveau régional et local (la majorité des données économiques sont désagrégées au mieux au niveau régional) et leur traitement n'est pas adapté à la décision locale.

L'élaboration de comptes régionaux n'est pas envisageable à court terme, les dispositifs de comptabilités nationales n'étant pas prévu pour cela. Des expériences d'**estimation des PIB régionaux** ont été tentées

par la Cellule d'Analyse et de Prospective de la Primature en 2014 ([voir annexe n°90](#)) mais cette expérience n'a pas été validée.

En lien avec la stratégie nationale d'orientation du DER, un groupe de travail a été mis en place pour réfléchir sur une alternative pour apprécier la création de richesse au niveau régional. Dans le prolongement des travaux amorcés par le programme ADERE Nord, ce groupe de travail a approfondi la possibilité de **mesurer un revenu territorial**. Cette démarche a été testée au niveau de certaines régions avec l'appui du PADRE/GIZ. L'AT PARADDER a appuyé la mise en place et **l'animation du groupe de travail par la DGCT** ([voir annexe n°91](#)).

Des éléments ont été préparés pour alimenter le groupe de travail dans sa **réflexion sur le revenu territorial, en lien avec les expérimentations régionales** ([voir annexe n°92](#)) et des propositions ont été faites pour la **mise en place d'observatoires économiques régionaux** ([voir annexe n°93](#)).

Ces différentes réflexions n'ont pas pleinement abouti, toutefois le besoin de disposer d'instruments d'analyse économique reste essentiel pour permettre aux collectivités d'affiner et de raisonner leurs choix de développement. Ces premières expériences constituent une base pour développer ces instruments.

#### **4.3.5 Propositions et recommandations**

- La collecte de données spécifiques pour calculer des indicateurs ou la production d'information ad hoc pour certaines analyses sont coûteuses et difficiles, il est simple et efficace de valoriser l'information existante : pour cela il est nécessaire de **capitaliser systématiquement toute l'information produite, de la partager et de développer des outils pour la traiter** ;
- Dans cette logique, il s'agit notamment de renforcer **la constitution et l'alimentation de banques documentaires** et les capacités pour les exploiter ;
- Cela renvoie à une approche consistant à **concevoir des analyses en fonction de l'information dont on dispose plutôt que de définir à priori des indicateurs et de rechercher ensuite les données pour les produire**. Les outils d'intelligence artificielle (notamment en matière de traitement automatique du langage naturel) vont ouvrir des perspectives importantes dans ce domaine ;
- D'un point de vue opérationnel pour le pilotage de la décentralisation, il est nécessaire :
  - **D'opérationnaliser la version Web de la base OISE** en lien avec la redynamisation du dispositif de suivi évaluation ;
  - **De revoir la composition et le mandat du CNO** (adopter le nouveau décret) ;
  - **Poursuivre l'élaboration annuelle de l'état des lieux** et plus largement **renforcer la communication** sur les avancées de la décentralisation ;
  - **Poursuivre la réflexion sur les mesures incitatives** dans le cadre de la restructuration du FNACT et de l'ANICT ;
  - **Élargir l'évaluation de performance** des collectivités territoriales au-delà des incitations financières dans une **perspective globale qui concilie l'incitation financière à la performance et l'évaluation des besoins en renforcement des capacités** des CT.
- **Évoluer vers une application informatique de gestion intégrée du personnel de la fonction publique territoriale** (dépasser le simple outil de reporting) ;
- **Mettre en place un dispositif pérenne de centralisation des résultats des élections communales, locales et régionales**. Au-delà, c'est un dispositif informatisé global de remontée des informations depuis les représentants de l'État qui pourrait être mis en place ;
- **Intégrer les enquêtes de satisfactions des usagers des services public** dans l'EMOP ;
- Malgré la difficulté, poursuivre la réflexion à partir du revenu territorial afin de **disposer d'outils d'analyse économique indispensables pour les régions**.

#### **4.4 L'appui à la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales**

La décentralisation repose sur l'idée que les collectivités territoriales fournissent des services publics de meilleure qualité par rapport à une gestion centralisée de ces derniers et planifient les actions de développement de façon plus adaptée aux besoins.

Pour atteindre cet objectif, la capacité de maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales est essentielle pour la planification des actions, la réalisation des investissements et la gestion des services.

**Le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage est au cœur des appuis apportés aux collectivités territoriales dans le cadre de la politique de décentralisation.** L'AT PARADDER a apporté peu d'appuis directs aux collectivités territoriales, l'intervention a plutôt ciblé la mise en place d'éléments structurels de la maîtrise d'ouvrage notamment la conception d'instruments de planification, la gestion des ressources humaines des collectivités territoriales et leur formation, la mise en place des agences de développement régional (ADR), etc.

Ces appuis recourent ceux présentés précédemment en matière de politique et de financement de la décentralisation et de gestion de l'information. L'objectif dans le présent chapitre est de les mettre en perspective en matière de maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales avec un focus sur les chantiers complémentaires qui n'ont pas été présentés spécifiquement en amont.

#### **4.4.1 Les instruments de planification et de maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales**

La maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales repose sur les domaines de compétences qui leur sont transférées. Les textes de base de la décentralisation et la politique nationale de décentralisation donnent le cadre général à cet exercice.

##### Territorialisation des politiques publiques :

Le plan gouvernemental de transfert de compétences et les textes relatifs aux transferts de compétences précisent le rôle des collectivités territoriales dans la fourniture de services et la réalisation d'investissements publics. Ce rôle s'inscrit dans les politiques sectorielles pilotées par les différents ministères au niveau national. Cette entrée sectorielle prédomine encore globalement sur l'entrée territoriale pilotée par les collectivités territoriales. Ce constat a amené le Ministère chargé de la décentralisation à **envisager une réflexion sur la territorialisation des politiques publiques**. L'AT PARADDER a appuyé l'élaboration de **termes de référence pour réaliser une étude sur la question (voir annexe n°94)**. Ce processus n'a pas abouti.

##### Aménagement du territoire :

La planification des investissements des collectivités territoriales est fortement liée à l'aménagement du territoire. **Chaque niveau de collectivités territoriales est ainsi responsable d'un schéma d'aménagement du territoire**. Les conseils régionaux se sont tous dotés de Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire (SRAT) entre 2006 et 2010 couvrant une période de 25 ans. Quelques cercles et très peu de communes ont élaboré leur schéma<sup>16</sup>.

**L'État doit également se doter d'un Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT)**. Il doit être adopté par l'Assemblée Nationale après son élaboration sous l'égide du Gouvernement. La Direction Nationale de l'Aménagement du Territoire (DNAT) pilote techniquement le processus d'élaboration du SNAT. L'élaboration du SNAT est programmée depuis plusieurs années mais le processus n'a pu démarrer qu'en 2018 (en cours à la fin de l'AT PARADDER). Dans le cadre des appuis à la DNAT, l'AT PARADDER avait programmé un appui à la maîtrise d'ouvrage de l'élaboration du SNAT, mais le retard pris dans la mise en œuvre du processus n'a pas permis de réaliser cette action.

Un appui a toutefois été apporté par l'AT PARADDER (perlée), en 2015, pour la préparation et l'animation de 2 ateliers inter-régionaux afin de présenter la loi d'Orientation sur l'Aménagement du Territoire ([LOAT](#)) et la Politique Nationale de l'Aménagement du Territoire ([PNAT](#)).

**Le dispositif d'aménagement du territoire vise notamment à renforcer la cohérence des planifications du niveau national au niveau local**. L'esprit initial était que les schémas régionaux s'inscrivent dans les orientations du schéma national, ceux des cercles dans les orientations du schéma régional, etc. Mais le retard pris dans l'élaboration du SNAT par rapport aux SRAT n'a pas permis l'application de cette logique, in fine c'est plutôt les orientations des SRAT qui vont alimenter la construction du SNAT. Cette logique correspond finalement bien à la recommandation n°7 des états généraux de la

---

<sup>16</sup> L'utilité de schémas à l'échelle communale ne semble pas évidente, l'analyse territoriale et spatiale à ce niveau pouvant facilement être intégrée dans le diagnostic préparant le PDESC et s'appuyer sur les schémas d'aménagement du cercle et de la région.

décentralisation « Approfondir la territorialisation et l'aménagement du territoire, s'appuyant sur la régionalisation, en renforçant les capacités de la région pour qu'elle joue son rôle de mise en cohérence des programmes de développement régional et local avec les stratégies nationales ».

Dans la logique d'appuyer la mise en cohérence des planifications sur les instruments d'aménagement du territoire, l'utilisation du SNAT avait notamment été prévue comme support pour l'État lors des négociations des contrats plan avec les régions. L'absence du SNAT n'a pas permis d'opérationnaliser cette option, mais l'utilisation des instruments d'aménagement du territoire comme supports pour la contractualisation entre les parties-prenantes du développement à tous les niveaux reste une perspective intéressante.

#### Stratégie de développement et planification :

Sur la base des instruments d'aménagement du territoire, qui définissent des orientations, les collectivités territoriales ont en charge de planifier le développement de leur territoire. Légalement, l'instrument pour cette planification est le **Plan de Développement Économique, Social et Culturel (PDESC)**. Chaque collectivité est responsable de l'élaboration de son PDESC indispensable pour mobiliser des financements et réaliser des investissements. Ainsi, toutes les collectivités territoriales disposent de PDESC<sup>17</sup>. Afin de faciliter et d'encadrer l'élaboration de ces documents de planification, un **guide d'élaboration** est disponible. Élaboré sous l'égide de la DGCT, ce guide a fait l'objet de plusieurs versions. Une nouvelle version a été élaborée en 2018 avec comme objectif principal d'intégrer les changements climatiques, le genre et les migrations dans le processus de planification local. L'AT PARADDER a ponctuellement contribué à la préparation de ce guide.

Le développement régional et local qui est l'objet des PDESC couvre les domaines de compétences très larges des collectivités territoriales. Certains outils ont été développés, avec l'appui des départements sectoriels, pour décliner cette planification par domaine (éducation, sécurité alimentaire...) aboutissant à des **plans de développement locaux sectoriels**. Mais in fine, tous ces éléments devaient servir à alimenter le PDESC transversal et territorial.

**Les PDESC sont généralement critiqués comme étant des « shopping lists »** recensant l'ensemble des besoins des populations du territoire dont le budget dépasse très largement les moyens que peut raisonnablement envisager de mobiliser la collectivité territoriale. Ce constat se vérifie largement, toutefois la question se pose de la possibilité pour les collectivités territoriales de procéder autrement, sachant qu'elles ne maîtrisent pas leurs ressources pour planifier en fonction (sous contrainte budgétaire) et que souvent les appuis qu'on leur apporte sont ciblés et pas forcément connus à l'avance (elles ont donc intérêt à avoir un PDESC couvrant le plus largement possible les différents domaines d'intervention potentiels).

Pour « corriger » cette planification « tout venant », des instruments complémentaires de planification stratégique ont été introduits. Au niveau régional, des **Plans Stratégiques de Développement Régional (PSDR)** ont ainsi été élaborés comme intermédiaires entre les SRAT et les PDESC des conseils régionaux<sup>18</sup>. Dans la même logique, l'élaboration de **Stratégies de Développement Économique Régional (SDER)** a été accompagnée dans le cadre de la mise en œuvre du DER dans plusieurs régions. L'objectif était de décliner spécifiquement une approche stratégique pour la promotion de l'économie régionale. Elle devait notamment servir à orienter le choix des investissements à inscrire dans les CPER. Le projet initial de décret déterminant les modalités d'élaboration des CPER renvoyait à la SDER pour l'identification des projets, mais cette référence a été supprimée car la SDER n'a pas d'existence juridique, et remplacée par le seul document défini légalement qu'est le PDESC.

Les SDER ont toutefois été élaborées dans plusieurs régions et ont contribué à la définition d'orientations en matière de DER. Une capitalisation des démarches d'élaboration des SDER a été réalisée dans les régions de Ségou et Mopti (appuyées par le PADRE/GIZ) avec quelques compléments tirés de l'expérience de Koulikoro (appuyée par le PADK/CTB). L'assistance technique PARADDER a appuyé la DGCT pour la

---

<sup>17</sup> Il arrive régulièrement que certains PDESC arrivent à échéance sans être renouvelés ce qui génère des périodes sans document de planification en cours de validité, mais les actions programmées étant rarement toutes exécutées, il est toujours possible de puiser dans les PDESC « terminés » pour investir.

<sup>18</sup> Les PSDR, non prévus dans les textes, ont été introduits en 2007/2008 pour répondre à une conditionnalité du PARAD prévoyant l'élaboration de plans de développement stratégique au niveau des régions ; en effet : les PDESC existants ont été considérés comme ne répondant pas aux critères « stratégiques » ce qui a conduit à la conception des PSDR.

préparation et l'organisation du partage autour de cette capitalisation dans le cadre d'une réunion de la CNADER (juin 2015).

**Le souci de renforcer la dimension stratégique de la planification reste pertinent, toutefois il se heurte à la réalité pratique de l'exercice de cette planification par les collectivités territoriales** (nombreux besoins tous « prioritaires » et faible maîtrise des ressources en termes de prévision budgétaire et de ciblage des domaines d'intervention).

Et au final, cette recherche de stratégie a amené une multiplication des instruments dont l'élaboration est coûteuse (budgétairement et surtout en temps). La rationalisation / simplification de cet arsenal dans le plan d'action du DCPND : « 1.2.7.1 Synthétiser et mettre en cohérence les schémas, stratégies DER et PDESC des différents niveaux de collectivités territoriales » dont l'indicateur est un « Rapport proposant une simplification des instruments de planification ».

#### Maîtrise d'ouvrage des investissements :

**En règle générale, les collectivités territoriales assurent directement la maîtrise d'ouvrage des investissements qu'elles programment.** Elles peuvent potentiellement recourir à des maîtres d'ouvrage délégués mais, sauf exception, souvent imposées par le bailleur qui les appuient, cette option est peu utilisée.

Le recours à la contractualisation entre collectivités territoriales reste également marginal (ce point a été analysé dans le chapitre sur les CPER).

**La mutualisation des moyens est encouragée dans le cadre d'intercollectivités.** L'existence d'une dotation dédiée (DIC) à des investissements intercollectivités au niveau du FNACT va dans ce sens. Également, la DGCT assure la promotion de cette intercollectivité, tant au niveau intérieur que transfrontalier. L'AT PARADDER a appuyé certaines actions dans ce domaine, notamment l'élaboration de **termes de référence pour formuler une suite au Programme de Mobilisation des Populations pour la Décentralisation (MOPOD)** qui n'a pas abouti ([voir annexe n°95](#)).

#### **4.4.2 Les capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales**

La capacité de maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales repose avant tout sur **i)** les ressources humaines des collectivités territoriales (fonctionnaires des CT, services déconcentrés mis à disposition et contractuels), **ii)** le recours contractuel à des prestataires, **iii)** les agences de développement régional (ADR) et **iv)** les appuis de partenaires (mise à disposition de personnel en poste ou mobilisation d'expertise ponctuelle).

#### Les ressources humaines des collectivités territoriales

La fonction publique des collectivités territoriales constitue le principal levier pour doter ces collectivités de ressources humaines compétentes pour l'exercice de la maîtrise d'ouvrage du développement dans les différents domaines de compétence transférés.

La bonne gestion de la fonction publique territoriale est donc essentielle. L'appui à la mise en place d'une base de données pour améliorer cette gestion a été présentée dans le chapitre sur la gestion de l'information. A noter que l'AT PARADDER a appuyé l'utilisation des données disponibles afin d'alimenter une analyse de la Cellule d'Analyse et de Prospective de la Primature sur les effectifs de fonctionnaires (notamment en termes de pyramide des âges).

En complément, une expertise court terme a été mobilisée dans le cadre de l'assistance technique PARADDER pour « **l'élaboration d'un manuel de procédures pour assurer une gestion efficiente des dossiers des fonctionnaires des collectivités territoriales** » ([voir le diagnostic en annexe n°96, le manuel de gestion en annexe n°97, les outils de gestion des ressources humaines en annexe n°98 et des logigrammes schématisant les procédures en annexe n°99](#)).

Un appui a également été apporté par l'AT PARADDER (perlé) pour **l'élaboration du plan d'action 2019 de la DNFPC**.

Ces différents appuis ont permis de doter la DNFPCCT d'outils de gestion des fonctionnaires des collectivités territoriales et de commencer à renforcer les capacités de cette structure. Toutefois les besoins d'appui de cette « jeune » direction restent importants.

Une mission importante de la DNFPCCT est le **recrutement des fonctionnaires des collectivités territoriales en fonction des besoins**. Pour le cadre de la santé et de l'éducation, le processus est relativement bien rodé, les concours sont organisés régulièrement. Des appuis ont été apportés ponctuellement à ce niveau par l'AT PARADDER, notamment pour la publication des résultats sur le site Web de la DGCT (ces publications ont systématiquement généré des afflux importants sur le site, plusieurs milliers par jour).

Par contre, aucun concours du cadre de l'administration générale n'a été organisé durant la période d'intervention de l'AT PARADDER. Cette absence de concours explique la forte présence de contractuels pour assurer les missions d'administration générale des collectivités territoriales (secrétaires généraux, régisseurs, agents de développement...) constatée lors du contrôle physique. **L'amélioration des modalités de recrutement des fonctionnaires du cadre de l'administration générale, en lien avec une garantie de paiement des salaires sans retard, constitue un enjeu important** pour que les collectivités territoriales disposent de cadres compétents et motivés afin d'assurer leurs missions de base.

La difficulté de disposer de cadres suffisants pour assurer l'administration générale est problématique pour les petites collectivités territoriales et sera difficile à résoudre complètement. Mais même des collectivités territoriales plus importantes comme les conseils régionaux rencontrent des difficultés dans ce domaine. En 2009, un plan de renforcement des régions avait été établi visant à doter chaque conseil régional d'une équipe minimale. Mais très peu ont réussi à atteindre cet objectif, ou seulement ponctuellement avec l'appui de partenaires prenant en charge les cadres recrutés qu'il a souvent été difficile de pérenniser à l'arrêt de l'appui.

**La perspective de transferts des services déconcentrés de l'État aux collectivités territoriales** (le décret de transfert est programmé pour le premier semestre 2019) **devrait apporter des changements significatifs quant à la disponibilité de ressources humaines au niveau des conseils régionaux** (cela sera plus limité pour les autres niveaux de collectivités). La réussite du processus d'intégration de ces ressources humaines sera capitale pour permettre un accroissement significatif des capacités des collectivités territoriales.

L'assistance technique PARADDER a appuyé la DGCT dans la réflexion et la préparation des projets de texte relatifs aux transferts de services, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali.

**En complément de leur gestion, la formation et plus largement le renforcement des capacités des ressources humaines des collectivités territoriales est un facteur majeur pour améliorer la capacité de maîtrise d'ouvrage de ces dernières.** Le Centre de Formation des Collectivités Territoriales (CFCT) était un bénéficiaire potentiel de l'appui de l'AT PARADDER « ministère chargé de la décentralisation » mais aucun appui spécifique n'a été mobilisé car le CFCT qui bénéficiait d'un appui spécifique également dans le cadre du PARADDER.

#### La mobilisation de ressources humaines externes

En complément des ressources humaines internes, les collectivités territoriales peuvent mobiliser des compétences externes, principalement ponctuellement. Il s'agit notamment des **services déconcentrés de l'État à travers des mises à disposition**. Les transferts de ces derniers les intégreront dans le personnel de la collectivité (voir chapitre précédent).

Elles recourent aussi à des **prestataires privés** pour la réalisation de travaux, mais aussi le contrôle de travaux ou d'autres prestations de services comme des études.

Sur ces problématiques, l'AT PARADDER n'a pas eu d'intervention spécifique en dehors de quelques appuis à la réflexion sur les appuis des services déconcentrés en lien avec les transferts de compétence et de service ou l'élaboration du DCPND.

Les prestataires privés n'entrent pas directement dans les acteurs appuyés dans le cadre du processus de décentralisation, toutefois la disponibilité de prestataires compétents pour répondre aux marchés des collectivités territoriales est un facteur déterminant pour la qualité des réalisations.

### Les Agences de Développement Régional (ADR)

L'appui à la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales s'est étoffé en 2015 avec la **création des Agences de Développement Régional (ADR)**. La création de ce type de structure avait déjà été évoqué et discuté lors de certains fora mais n'était pas inclus spécifiquement dans la dynamique de mise en œuvre du processus de décentralisation issu notamment des états généraux de la décentralisation. Leur mise en place a résulté d'une instruction du Président de la République au Gouvernement qui s'est mis en place en avril 2014.

Afin de répondre à cette instruction, le Ministère chargé de la décentralisation a pris en charge le chantier de création des Agences de Développement Régional. L'assistance technique PARADDER a été mobilisée à travers la DGCT pour réaliser une première analyse de la forme qui pourrait être donnée à ces agences sur la base d'une collecte d'informations sur **des dispositifs similaires existants dans plusieurs pays (voir analyse en annexe n°100)**.

Ce travail a permis de proposer différentes options, notamment soit la création des agences par l'État ou dans le cadre d'intercollectivités. Un voyage d'étude au Maroc a permis d'affiner l'analyse qui a débouché sur le choix de la création des Agences de Développement Régional par l'État et leur mise à disposition des collectivités territoriales en confiant notamment la présidence de ces établissements publics au président du conseil régional.

Le processus a abouti par **l'adoption des textes de création des ADR en 2015**. L'AT PARADDER a accompagné l'élaboration de ces textes.

Ensuite, **l'État a rendu les ADR rapidement opérationnelles** en les dotant d'un budget et en organisant le recrutement des directeurs généraux. Une fois en place, les directeurs généraux ont piloté l'installation et le démarrage des ADR. L'AT PARADDER a accompagné la DGCT dans la préparation et la tenue de plusieurs rencontres pour accompagner ce démarrage.

Un appui a également été apporté à la préparation et à l'organisation des conférences annuelles des ADR en 2016, 2017 et 2018.

Un appui a notamment été apporté pour le suivi des recommandations de ces conférences annuelles. En 2018, la DGCT a mobilisé une expertise spécifique afin de concevoir un **dispositif de suivi des ADR à l'intention de la conférence annuelle (voir annexe n°101)** et réaliser une **évaluation des ADR** sur cette base pour 2018 (**voir annexe n°102** – il s'agit d'une évaluation provisoire qui sera validée dans le cadre de la conférence annuelle 2019).

Les ADR constituent aujourd'hui des acteurs incontournables du processus de décentralisation. Comme cela est précisé dans leurs textes de création et régulièrement réaffirmé lors des conférences annuelles, **leur mission repose sur l'appui à la maîtrise d'ouvrage à la demande des collectivités territoriales**. Certaines ADR ont parfois la tentation de sortir de ce rôle en voulant se substituer aux collectivités territoriales pour assurer directement la maîtrise d'ouvrage d'actions de développement. Ou à défaut, une maîtrise d'ouvrage déléguée qui est potentiellement possible, mais seulement à la demande d'une collectivité territoriale.

Leur positionnement régional tend également à les focaliser sur la relation avec les conseils régionaux qui parfois les sollicitent peu (ce qui est leur droit) générant ainsi certaines tensions entre les structures. Les conseils régionaux disposent souvent de ressources humaines du même niveau de compétences que les ADR et les transferts de services déconcentrés à venir vont vraisemblablement les doter de compétences plus nombreuses et plus pointues dans certains domaines.

L'intérêt des conseils régionaux à recourir aux ADR risque donc de baisser. Par contre, les autres niveaux de collectivités territoriales disposent de ressources humaines propres limitées et ont donc un besoin plus important des appuis proposés par les ADR.

## Les appuis extérieurs

**Différents projets et programmes apportent des appuis à la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales**, soit à travers des équipes de projets, soit en finançant de l'expertise mobilisée par les collectivités territoriales.

L'AT PARADDER a apporté peu d'appuis directs à la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales, en dehors d'accompagnements ponctuels, sollicités à travers la DGCT, dans le cadre de la préparation des Contrats-plan (élaboration de terme de référence d'études notamment) d'une part, et d'autre part, pour l'élaboration d'une **requête de financement pour deux collectivités territoriales dans le cadre de l'inter collectivité en zone frontalière (voir annexe n°103)**.

L'accompagnement de la mise en œuvre des projets structurants qui constituait initialement un volet du PARADDER, suspendu après la restructuration du financement suite à la crise (à l'exception de la route Tominian-frontière du Burkina), aurait sûrement contribué à intervenir plus dans ce domaine.

Les appuis régionaux mis en œuvre notamment par la GIZ sur financements PARADDER ont assuré principalement cet appui à la maîtrise d'ouvrage. Dans ce cadre, des moyens ont notamment été mobilisés pour permettre aux collectivités territoriales, surtout les conseils régionaux, de réaliser des études de faisabilité de projets et ainsi se constituer un portefeuille de projets « bancables ».

**La capacité à mobiliser de l'expertise pour étudier et préparer des projets est en effet déterminante au niveau des collectivités territoriales pour la mobilisation de financements d'investissements.** L'élaboration des CPER a ainsi montré que les régions qui n'avaient pas de projets étudiés en réserve avaient des difficultés pour la constitution de dossiers de projets. Certaines régions comme Gao ont ainsi inclus principalement des études dans leur premier CPER. Dans le cadre de la réflexion sur les CPER, il avait aussi été envisagé de prévoir systématiquement des études servant à préparer le CPER suivant.

Sur la base de ce constat d'un **besoin d'expertise pour réaliser des études de faisabilités permettant de supporter des requêtes de financement d'investissements**, les propositions élaborées dans le cadre d'une requête pour le financement d'une suite du PARADDER intègrent l'idée que de l'expertise court terme (comme celle mise en œuvre dans le cadre de l'AT PARADDER) puisse être mobilisée auprès des collectivités territoriales pour réaliser des études de faisabilités.

### **4.4.3 Le contrôle comme moteur de la demande d'appui technique**

Le contrôle est une fonction différente de l'appui à la maîtrise d'ouvrage mais étroitement liée : **ce sont les exigences « imposées » par le contrôle (de légalité, citoyen ou lié au respect de conventions de financement) qui incitent fortement les maîtres d'ouvrage à recourir à des appuis pour répondre à ces exigences.**

L'AT PARADDER au Ministère chargé de la décentralisation appuyait potentiellement l'inspection de l'intérieur. Toutefois peu d'appuis ont été réalisés car cette structure bénéficiait d'un autre appui plus spécifique dans le cadre du PARADDER.

### **4.4.4 Propositions et recommandations**

- **Relancer la réflexion sur la territorialisation des politiques publiques** dans le cadre des transferts de services déconcentrés aux CT ;
- **Poursuivre la réflexion sur la simplification des niveaux de planification** (intérêt de maintenir des schémas d'aménagement du territoire communaux, diminution du nombre d'outils aux niveau régional, etc.) ;
- **Approfondir la réflexion sur l'utilisation de la contractualisation entre parties prenantes** dans le cadre de la mise en œuvre de l'aménagement du territoire notamment pour la mise en cohérence des niveaux de planification ;
- **Mettre en place une assistance technique transversale auprès de la DNFPCT** pour l'accompagner dans sa structuration ;

- **Approfondir la réflexion sur la gestion du cadre de l'administration générale** (recrutement, garantie de rémunération, etc.) ;
- **Concevoir et mettre en œuvre un dispositif d'accompagnement du transfert de services ;**
- **Veiller à l'existence d'appuis complémentaires pour accompagner le développement de prestataires privés** pouvant répondre aux besoins des CT ;
- **Poursuivre la réflexion sur le positionnement des ADR** sur la base de l'expérience pratique et les encourager à développer leur offre d'appui en ciblant les communes et les cercles ;
- **Opérationnaliser la possibilité de mobiliser de l'expertise court terme** comme celle mise en œuvre dans le cadre de l'AT PARADDER, **pour réaliser des études de faisabilité pour les collectivités territoriales** (ou pour la préparation des termes de références et l'appui au suivi des études) ;
- **Renforcer les dispositifs de contrôle et de sanction** afin d'augmenter le niveau d'exigence par rapport aux investissements réalisés par les collectivités territoriales.

#### **4.5 L'appui aux politiques complémentaires contribuant à la réussite de la décentralisation**

L'assistance technique au Ministère chargé de la décentralisation incluait des appuis potentiels à l'ensemble des structures qui étaient rattachées au Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales (MATCL) tel qu'il existait au démarrage de l'AT en février 2012.

Au démarrage, un travail de diagnostic a été effectué auprès de l'ensemble de ces structures pour identifier leurs besoins d'appuis. Cela a débouché sur l'élaboration d'un **plan d'appui pour la mobilisation d'expertise court terme (Mars 2013 - voir annexe n°104)**.

Le plan d'appui constituait une base de travail, mais la mobilisation effective d'expertise court terme relevait d'une demande de chaque structure matérialisée par des termes de référence. L'AT PARADDER était disponible pour accompagner l'élaboration de ces termes de référence.

Afin de faciliter l'accompagnement pour l'élaboration de termes de référence, **une assistance technique perlée a été mise en place**. Cet appui perlé a également été étendu à des appuis ponctuels aux structures en fonction de leurs besoins (**voir exemple de termes de références, qui ont été reconduits plusieurs fois - en annexe n°105**).

La mise en œuvre des appuis dans ce cadre a été très flexible pour s'adapter aux besoins, mais les sollicitations sont globalement restées limitées. En complément des appuis déjà mentionnés dans les analyses précédentes (Aménagement du territoire et fonction publique des collectivités territoriales), l'assistance technique perlée a appuyé de manière spécifique, la Cellule d'Appui à la Décentralisation et la Déconcentration de l'administration territoriale, la Direction des Ressources Humaines (DRH) du secteur de l'administration générale et la Direction Nationale des Frontières (DNF).

Ces appuis ont ciblé des domaines ayant des liens importants avec la dynamique de décentralisation :

- **Au niveau de la CADD**, l'appui a porté sur la **préparation de l'élaboration du plan de déconcentration du Ministère de l'administration territoriale**. Ce processus n'a pas complètement abouti et les évolutions en cours d'un système de tutelle vers un contrôle à posteriori impacte ce plan.
- **Au niveau de la DRH**, l'appui a porté sur **l'élaboration du projet de plan sectoriel de formation du secteur**, incluant les cadres en charge de la mise en œuvre du processus de décentralisation.
- L'appui le plus important a été opéré **auprès de la DNF pour la relecture de la politique nationale des frontières**. La coopération transfrontalière qui constitue un volet central de cette politique implique directement en premier lieu les collectivités territoriales. La synergie entre les deux politiques de décentralisation et des frontières est donc essentielle.

D'autres appuis ont été apportés (**voir en annexe n°106 l'ensemble des rapports de l'assistance technique perlée**)

#### 4.5.1 Propositions et recommandations

- **Poursuivre l'appui aux politiques en lien avec la décentralisation**, notamment la politique des frontières et de l'administration territoriale ;
- **Renforcer les capacités des structures à identifier et mobiliser de l'assistance technique en fonction de leurs besoins.**

## 5 ANALYSE DE LA DEMARCHE D'ASSISTANCE TECHNIQUE

### 5.1 Contexte et approche

Le contexte de mise en œuvre de l'assistance technique PARADDER auprès du Ministère chargé de la décentralisation a été marqué par d'importantes évolutions, tant sur le fond en matière de politique de décentralisation en lien avec la crise qu'a traversée le Mali à partir de 2012 et sa résolution, que d'instabilité institutionnelle au niveau du Ministère appuyé (nombreux changements de Ministre et surtout de structure ministérielle entraînant une redistribution des domaines de compétences et des structures appuyées).

Toutefois, malgré ce contexte fluctuant, des appuis efficaces ont pu être mis en œuvre sans réels temps morts. Cela peut s'expliquer par plusieurs facteurs :

- **Une grande flexibilité dans la programmation et la mise en œuvre des appuis** acceptée et même revendiquée par tous les partenaires (Bailleur, ordonnateur national, Ministère et structures appuyées). Le cadre logique initial (voir en annexe) offrait déjà de larges marges de manœuvre en définissant plutôt des domaines d'intervention larges plutôt que des activités prédéfinies. Le système de programmation semestrielle a permis ensuite d'adapter en continu les appuis à l'évolution du contexte et des besoins. Enfin, le suivi de l'exécution de ces programmations semestrielles a également été très souple, permettant d'abandonner le cas échéant des activités moins prioritaires au profit d'urgences apparaissant en cours de semestre (l'accompagnement de la mise en œuvre de l'accord pour la paix et la réconciliation a notamment souvent nécessité des ajustements de dernière minute).
- Tout en étant une assistance technique au Ministère, qui a pu la mobiliser au besoin, **le positionnement auprès de la DGCT a protégé cette Assistance technique des périodes creuses liées au changement institutionnel** : l'appui a pu être poursuivi sans rupture profonde au moment des réorganisations du ministère.
- **La DGCT a su mobiliser complètement et « profiter » pleinement de l'appui qui lui était proposé en sollicitant fortement l'assistance technique en fonction de ses besoins.** Cela a beaucoup moins été le cas des autres structures bénéficiaires potentielles de l'appui ce qui explique la forte concentration de la mobilisation de l'expertise court terme sur les dossiers portés par la DGCT. La présence de l'assistance technique long terme au sein de la DGCT explique sûrement en partie cette meilleure mobilisation, mais au-delà c'est surtout la culture de l'assistance technique qui existe à la DGCT qui explique principalement cet écart.

Le cadre d'intervention de l'assistance technique PARADDER était donc favorable à la mise en œuvre d'appuis pertinents, car basés sur une demande forte et disposant de la possibilité de s'adapter en continu. L'approche de mise en œuvre de l'assistance technique a été construite pour valoriser ce cadre :

- **La programmation du travail de l'assistance technique** (semestrielle puis son adaptation au cours du semestre) **était complètement basée sur la programmation de la structure appuyée** (DGCT principalement, parfois le Ministère directement ou les autres structures ciblées dans le cas de l'appui perlé). In fine, il n'y avait pas à proprement parler de programmation de l'assistance technique, tous les appuis consistant à accompagner des activités de la structure appuyée (flexibilité et pragmatisme des appuis).
- **L'assistance technique s'est pleinement positionnée en appui des structures appuyées**, en évitant d'être en interface avec les partenaires notamment le bailleur de l'assistance technique.
- **La logique d'appui a été pleinement orientée vers l'aide à la décision** plutôt que de proposer des solutions préconçues.
- **Un accent particulier a été mis sur la recherche d'informations pour alimenter les réflexions en cours au niveau des structures appuyées.** Ce travail a notamment été fait en amont de la mobilisation d'expertise spécifique souvent difficile à définir à priori (exemple des ADR ou police territoriale). Cette

capacité et logique de recherche d'informations a permis un **appui transversal au large spectre de réflexion couvert par la décentralisation**.

- **La mobilisation d'expertise court terme à travers l'élaboration de termes de référence et l'identification directe d'experts co-validés par les parties prenantes a montré son efficacité** : par rapport à des processus de recrutement d'expertise ponctuelle par passations de marchés, cela a l'avantage de raccourcir les délais, donc de répondre le cas échéant à des urgences, de sélectionner de manière plus souple les experts pertinents et enfin, la mise en œuvre des appuis repose sur une synergie entre les experts court terme et l'AT long terme plus constructive qu'un contrôle des premiers par le second.

En termes de démarche, **l'appui, visant un transfert de compétences, a consisté à travailler en synergie sur les dossiers avec les cadres des structures appuyées** : partir systématiquement d'une demande, aider à préciser celle-ci, réagir à des propositions initiales ou proposer de premiers éléments et, le cas échéant, un premier draft, puis contribuer à la finalisation des produits en laissant systématiquement la main sur la version finale au cadre responsable.

Au niveau des missions court terme débouchant sur la production de supports (études, guides...), les produits proposés ont été remis comme des supports de travail pour les structures appuyées qui ont piloté leur finalisation et, le cas échéant, leur adoption. Notamment lors des ateliers de partage et/ou de validation des documents, les experts mobilisés dans le cadre du PARADDER étaient en accompagnement de la structure appuyée qui portait pleinement les supports présentés qu'elle avait au préalable adoptés (cela a été notamment le cas avec la DGCT pour le Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation).

## 5.2 Propositions et recommandations

Plusieurs éléments de conception et de mise en œuvre de l'assistance PARADDER auprès du Ministère chargé de la décentralisation peuvent être retenues comment des éléments de réussite pour ce type d'appui :

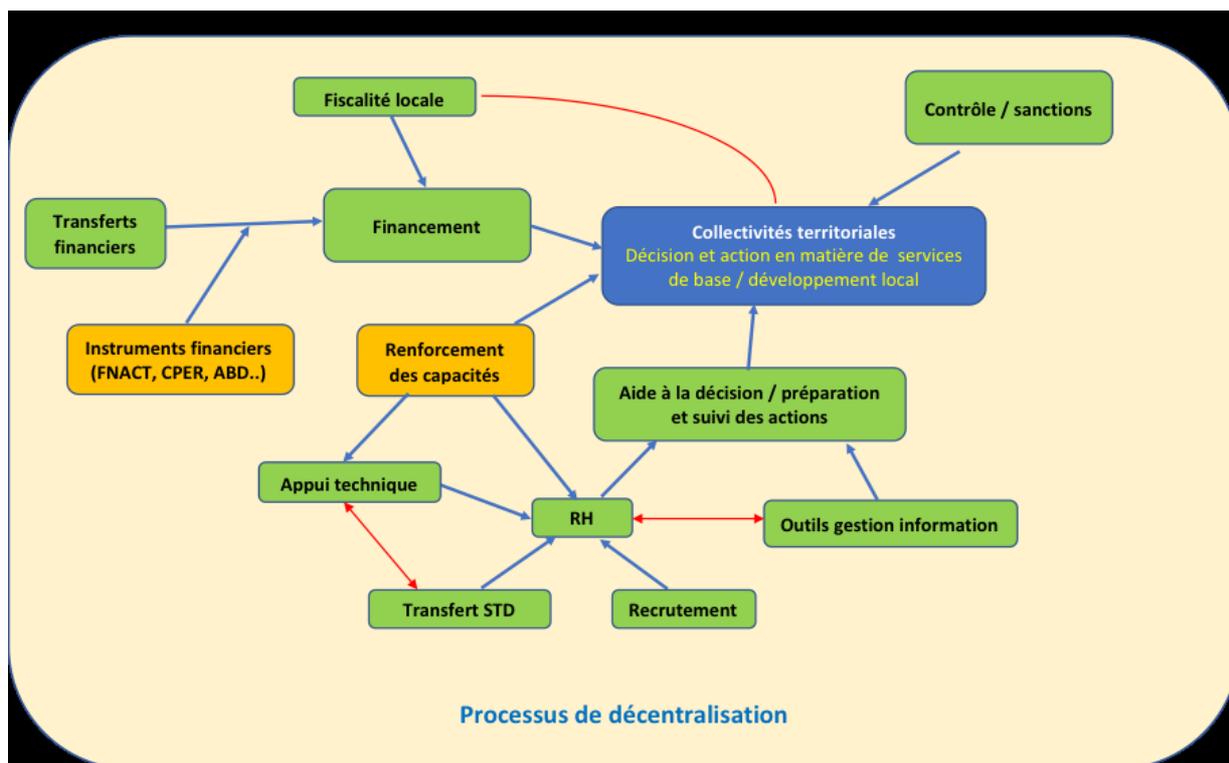
- Partir d'une **demande forte et large des structures appuyées** ;
- Garder une **grande flexibilité pour adapter les appuis aux besoins** ;
- Avoir un **positionnement de l'assistance technique pleinement en appui aux structures et orienté vers l'aide à la décision** ;
- Disposer d'une **capacité de mobilisation de l'information pour alimenter les réflexions à mesure de leur évolution** ; puis de **mobilisation de l'expertise adaptée aux besoins** ainsi précisés, **à travers des procédures souples** et basées sur la synergie avec l'assistance technique long terme ;
- Assurer la **mise en œuvre effective des recommandations et les propositions validées** à l'issue des différentes missions d'AT.

## 6 CONCLUSION

L'assistance technique PARADDER a appuyé le processus de décentralisation au Mali durant 7 ans, de 2012 à 2018, dans un contexte extrêmement évolutif avec des enjeux importants.

Cet appui a été transversal allant du pilotage du processus, à travers notamment l'élaboration d'un nouveau document de politique de décentralisation, à la mise en œuvre d'instruments opérationnels à différents niveaux.

Le schéma ci-dessous propose une synthèse des différentes composantes du processus de décentralisation que l'Assistance technique PARADDER a appuyé plus ou moins.



L'approche mise en œuvre pour apporter ces appuis s'est avérée efficace de par sa flexibilité permettant de s'adapter aux besoins évolutifs des structures appuyées et pouvant répondre largement à différentes problématiques. Cette capacité d'adaptation reposait sur l'ouverture large de la mission initiale et la possibilité de mobiliser de l'expertise de manière souple et rapide. Le développement d'approches et d'outils de collecte et de gestion de l'information pour proposer de premières analyses et préparer la mobilisation d'expertises spécifiques a également contribué à cette efficacité.

Si des avancées importantes ont pu être enregistrées, des enjeux majeurs restent à relever. Les recommandations proposées précédemment tentent de définir ces enjeux et des solutions possibles qui pourraient être notamment prises en charge par la poursuite d'assistance technique du même type.

## 7 ANNEXES

### 7.1 Cadre logique de l'AT PARADDER

Le cadre logique initial a été utilisé pour suivre la mise en œuvre de l'assistance technique en tenant compte des évolutions du contexte et appliquant le principe de flexibilité dans la mise en œuvre des appuis.

Le rapport de cadrage ([voir annexe](#)) avait défini ainsi les modalités de rapportage à partir du cadre logique : « Conformément au cadre logique, les indicateurs se situent à différents niveaux. Les indicateurs d'objectifs et de résultats ne sont pas spécifiques à l'assistance technique. En effet l'assistance technique n'agit pas directement sur le processus de décentralisation, elle est en appui du MATD et de la DNCT afin de renforcer leurs capacités à agir et à influencer sur les résultats de la décentralisation. Et dans de nombreux cas la DNCT n'est elle-même pas directement responsable des résultats, ceci dépendant des CT que la DNCT encadre et appuie.

Ainsi beaucoup d'indicateurs proposés préexistent et visent en premier lieu de mettre en évidence les avancées de la décentralisation pour lesquelles l'AT n'a qu'une contribution indirecte. Seuls les indicateurs d'activités sont totalement spécifiques à l'AT. ».

Cette analyse a débouché sur le focus des rapports semestriels sur le suivi des activités.

Les rapports semestriels incluait toutefois les indicateurs du haut du cadre logique dans un chapitre spécifique « 4. Évaluation de l'évolution de la situation globale » qui reprenait les indicateurs du PNACT III présent dans le cadre logique afin de mesurer globalement l'impact des appuis aux collectivités territoriales sur la mise en œuvre du processus de décentralisation. Nous reprenons ci-après la situation du dernier rapport semestriel qui met en évidence les avancées globales.

### 7.1.1 Rappel du cadre logique et analyse des évolutions

Le tableau ci-dessous rappelle ce cadre logique initial (4 premières colonnes) et précise les évolutions qui ont impacté la mise en œuvre des activités de l'AT PARADDER.

LOGIQUE D'INTERVENTION	IOV	SOURCES DE VERIFICATION	HYPOTHESES / RISQUES	ANALYSE DES EVOLUTIONS
<b>OBJECTIF GLOBAL</b>				
Contribuer à la consolidation du processus de décentralisation à travers l'appui aux différentes structures du Ministère chargé de la décentralisation.	Indicateurs du PNACT III : ces indicateurs montrent les progrès réalisés en matière de décentralisation.	Dispositif de suivi évaluation du PNACT III (indicateurs intégrés dans la base OISE).	La collecte des données et le remplissage complet de la base OISE sont effectifs.	Le PNACT III est arrivé à terme au cours de la mise en œuvre de l'AT PARADDER et pour le nouveau DCPND le PNACT a été remplacé par un plan d'action. La base OISE n'a pas fonctionné comme attendu dans l'hypothèse.
<b>OBJECTIF SPECIFIQUE</b>				
Appuyer la DNCT dans ses fonctions d'élaboration et de contrôle de la réglementation relative aux CT, d'appui à l'amélioration et le renforcement de la décentralisation, d'organisation de l'appui aux CT dans le domaine de l'administration et du développement, de dynamisation de la coopération entre les CT et entre celles-ci et les partenaires, et de coordination des activités du DER ; Appuyer les services propres et rattachés du Ministère (DNCT, DNAT, DNI, ANICT, CADD et CFCT) dans leurs fonctions de coordination et de contrôle des représentants de l'État, de mise en œuvre de la politique de décentralisation, d'aménagement du territoire et de développement des relations entre l'État et les CT.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Taux de satisfaction des CT par rapport aux appuis reçus.</li> </ul>	Enquête de satisfaction des CT par rapport aux appuis reçus.	<ul style="list-style-type: none"> <li>La situation sécuritaire permet de réaliser l'enquête ;</li> <li>La DNCT et les autres structures du Ministère arrivent à « absorber » les appuis proposés.</li> </ul>	<p>La situation sécuritaire s'est dégradée rapidement dès le démarrage de l'AT PARADDER. Toutefois une enquête partielle de la satisfaction des CT a pu être réalisée en 2015 qui confirme la satisfaction constatée en 2010 (voir ci-après). La pertinence de maintenir une enquête de satisfaction des appuis aux CT dans un contexte de transfert des services semble discutable (voir analyse du rapport de capitalisation).</p> <p>La DNCT/DGCT a absorbé sans difficulté les appuis apportés composant même la faible absorption des autres structures.</p>
<b>RESULTATS</b>				
Au niveau de l'AT Long terme				

LOGIQUE D'INTERVENTION	IOV	SOURCES DE VERIFICATION	HYPOTHESES / RISQUES	ANALYSE DES EVOLUTIONS
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Appuyer l'effectivité et l'efficacité de la déconcentration de la DNCT dans les régions ;</li> <li>▪ Appuyer le processus de dialogue régulier entre le niveau central et déconcentré de la DNCT ;</li> <li>▪ Appuyer l'amélioration des processus de mise à disposition des services déconcentrés au profit des CT ;</li> <li>▪ Appuyer la mise en œuvre d'un réseau des services déconcentrés pour l'accentuation de l'animation des processus de décentralisation et de déconcentration (en collaboration notamment avec les DRPSIAP) ;</li> <li>▪ Appuyer l'intensification des contrôles réglementaires aux CT ;</li> <li>▪ Appuyer la mise en œuvre effective du PNACT III ;</li> <li>▪ Appuyer la dynamisation et l'utilisation effective de la base OISE ;</li> <li>▪ Participer à la mise en cohérence des activités de promotion du DER.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nb d'agents du Ministère déployés dans les régions et les cercles ;</li> <li>▪ Nb de rencontres entre niveau central et déconcentré de la DNCT ;</li> <li>▪ Nombre de mise à disposition de ST auprès des CT ;</li> <li>▪ Nombre de CROCSAD, CLOCSAD et CCOCSAD tenus ;</li> <li>▪ Nombre de contrôles réalisés ;</li> <li>▪ Atteinte des indicateurs du PNACT III ;</li> <li>▪ Taux de remplissage de la base OISE ;</li> <li>▪ Nombre de rencontres organisées autour de la coordination du DER ;</li> <li>▪ Nombre de mission de suivi des intervenants DER par la DNCT.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Suivi du personnel de la DNCT ;</li> <li>▪ Suivi des activités de la DNCT ;</li> <li>▪ Base OISE ;</li> <li>▪ Base OISE ;</li> <li>▪ Suivi évaluation de l'inspection ;</li> <li>▪ Base OISE ;</li> <li>▪ Base OISE ;</li> <li>▪ Suivi activités équipe DER ;</li> <li>▪ Suivi activités équipe DER.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Moyens disponibles pour recruter les agents ;</li> <li>▪ Déconcentration effective ;</li> <li>▪ La base OISE est fonctionnelle ;</li> <li>▪ La base OISE est fonctionnelle ;</li> <li>▪ La base OISE est fonctionnelle et cibles des indicateurs définis ;</li> <li>▪ La base OISE est fonctionnelle ;</li> <li>▪ Les intervenants DER sont dans une logique de partage et de synergie.</li> </ul>	<p>La déconcentration de la DGCT n'a finalement pas été retenue, l'option a été prise de continuer à s'appuyer sur les représentants de l'État.</p> <p>Les autres résultats ont été globalement pris en charge par les appuis de l'AT PARADDER.</p> <p>Les indicateurs d'activités autour du DER (nombre de rencontres et missions) n'ont pas fait l'objet d'une information systématique mais les rapports semestriels traduisent les appuis dans ce domaine.</p> <p>Pour les autres indicateurs tirés du PNACT III, les données disponibles sont présentées dans le chapitre suivant.</p>
<b>Au niveau de missions CT</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Le MATD, dans son ensemble, dispose d'une expertise mobilisable rapidement afin de pouvoir étudier et mettre en œuvre l'ensemble des réformes nécessaires à une intensification de l'efficacité du processus de décentralisation au Mali.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ % de couverture des besoins exprimés par les différentes structures du Ministère.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rapport de mise en œuvre du plan d'action de l'AT court terme.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Les structures sont demandeuses et disponibles pour recevoir l'appui.</li> </ul>	<p>L'ensemble des besoins exprimés ont été couverts.</p> <p>Toutefois, en dehors de la DGCT et dans une moindre mesure de quelques autres structures, la demande est restée limitée.</p>

## 7.1.2 Évolution de la situation globale

Les indicateurs ci-dessous sont repris du dernier rapport semestriel. Ils tentent de mesurer globalement l'impact des appuis aux collectivités territoriales sur la mise en œuvre du processus de décentralisation à l'issu de l'appui de l'assistance technique PARADDER.

Résultats	Indicateurs	Niveau de réalisation
<b>1. Les populations participent davantage à la gestion de leurs Collectivités Territoriales</b>	<p>% de collectivités territoriales organisant annuellement le débat public pour l'adoption de leur budget et de leur programme de développement.</p> <p>% de collectivités territoriales procédant annuellement à la restitution publique de leur compte administratif.</p> <p>Taux de participation aux élections communales.</p>	<p>100% : l'approbation des budgets des collectivités territoriales est subordonnée à la production du procès-verbal du débat public (article 218 du Code des collectivités territoriales).</p> <p>Nombre de restitutions organisées : 2010 :52 soit 6,83% ; 2011 : 207 soit 27,20% ; 2012 : 63 soit 8,27 % ; 2013 : 120 soit 15,76 %</p> <p>2009 : 51,39%<sup>19</sup> 2016 : 52,51%</p>
<b>2. Les ressources financières des Collectivités Territoriales augmentent et deviennent plus prévisibles</b>	<p>Évolution des ressources internes des collectivités territoriales<sup>20</sup></p> <p>% des dotations financières prévus par l'État au FNACT effectivement versés à l'ANICT au 31 décembre.</p>	<p><u>2010 : 15,3 milliards FCFA</u> <u>2011 : 15,5 milliards FCFA</u> <u>2012 : 14,9 milliards FCFA</u> <u>2013 : 18,1 milliards FCFA</u> <u>2014 : 18,7 milliards FCFA</u> <u>2015 : 21,1 milliards FCFA<sup>21</sup></u> <u>2017 : 21,2 milliards FCFA<sup>22</sup></u></p> <p>2010 : 1 876 000 000 ; 100% 2011 : 3 178 030 000 ;100% 2012 : 647 549 000 ;100% 2013 : 2 554 950 000 ; 100% 2014 : 2 438 992 500 ; 100% 2015 : 1.765.244.000; 2016 : 15 Milliards ; 2017 : 28 Milliards (prévus mais 12 milliards non disponibles<sup>23</sup>) <u>2018 : 18 Milliards (engagement<sup>24</sup>)</u></p>
<b>3. Le fonctionnement interne des Collectivités Territoriales est mieux organisé et plus efficient</b>	% de comptes administratifs adoptés dans les délais de rigueur (CA de l'année n-1)	<p>2010 : 80,49% (723 CT) 2011 : 79,96 % (539 CT) 2012 : 82,87 % (613 CT) 2013 : 86,68 % (données disponibles pour 691 CT) 2014 : 85,25 % (468 CT) 2015 : 88,97 % (653 CT) <u>2016 : 87,33 % (371 CT)</u> <u>2017 : 81,60% (299 CT)</u></p> <p>100 % pour cadre de la santé et de l'éducation (inscription budget de l'État).</p>

<sup>19</sup> Taux calculé sur la base d'une moyenne non pondérée des participations dans chaque commune : ce mode de calcul a été retenu lors des traitements des données des élections communales de 2016. Auparavant le taux était calculé sur la base du rapport votants / inscrits cumulé pour toutes les communes. Avec ce mode calcul le taux de 2009 était 46,21% (taux donné dans les précédents rapports).

<sup>20</sup> Les ressources internes des Collectivités territoriales restent limitées et évoluent peu dans le temps. Les recettes fiscales des CT correspondent à environ 2% des recettes fiscales de l'État.

<sup>21</sup> Données actualisées dans le cadre de l'étude sur la fiscalité locale.

<sup>22</sup> Données actualisées dans le cadre de l'état des lieux de la décentralisation (fournies par la DNTCP).

<sup>23</sup> Des coupes ont eu lieu au niveau du budget de l'État entraînant une diminution des financements du FNACT.

<sup>24</sup> Le niveau d'exécution de ces engagements n'est pas connu au moment de l'édition du présent document.

Résultats	Indicateurs	Niveau de réalisation
	% d'exécution des charges de personnels des collectivités territoriales.	Non disponible pour le cadre de l'administration général (le contrôle physique a permis d'identifier la masse budgétaire : mensuelle : 950 millions FCFA dont 420 pour les fonctionnaires des CT.
<b>4. Les services rendus aux populations sous maîtrise d'ouvrage des Collectivités Territoriales sont plus utiles et plus durables</b>	% de projets viables en service sur les réalisations antérieures à 2 ans.  % de centres d'état civil mis en place fonctionnels.	Lors du contrôle externe <sup>25</sup> de 2012 17% des ouvrages terminés contrôlés (64) étaient non utilisés et / ou non fonctionnels. Lors du contrôle 2013 ce taux était de 11% En moyenne pour les contrôles réalisés en 2013 et 2014 le taux était de 14%.  <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Centres principaux : 703 sur 703 (100%) ;</li> <li>▪ Centres secondaires d'état civil : 292 sur 292 (100%) ;</li> <li>▪ Centres de déclaration : 6518 sur 7650 (85,20%).</li> </ul>
<b>5. Les Régions contribuent au développement économique territorial</b>	Évolution du montant des contrats-programmes État / Région.	Inscription budgétaire de l'État : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 2015 : 830 millions de FCFA ;</li> <li>▪ 2016 : 2 milliards de FCFA ;</li> <li>▪ 2017 : 4,4 milliards de FCFA ;</li> <li>▪ 2018 : 4,4 milliards de FCFA.</li> <li>▪ <u>2019</u> : 4,4 milliards de FCFA</li> </ul>
<b>6. Les services déconcentrés de l'État assistent et contrôlent plus efficacement les Collectivités Territoriales</b>	% de collectivités territoriales inspectées annuellement.	<b>1- Inspection de l'Intérieur :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 2010 : 57 CT ;</li> <li>▪ 2011 : 37 CT ;</li> <li>▪ 2012 à 2014 : 61 missions (17 de vérification de gestion, 23 de suivi de recommandations et 21 de vérification de faits signalés) ;</li> <li>▪ 2015 : 42 missions ;</li> <li>▪ 2016 - 2017 : 71 missions.</li> <li>▪ 2018 : 19 missions</li> </ul> <b>2- Inspection de l'intérieur et SOCOTEC</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De 2012 à 2015 : 267 ouvrages contrôlés.</li> </ul> <b>3- la tutelle</b> NB : toutes les collectivités territoriales sont inspectées par la tutelle au moins une fois dans l'année.
	% des demandes de mise à dispositions formulées par les collectivités territoriales effectivement satisfaites.  % de collectivités territoriales consultées se déclarant satisfaites de la disponibilité et de la qualité des appuis des STDs.	2013 : nombre de mises à disposition : 500 satisfaites : 355 taux de réalisation : 71% 2014 : nombre de mises à disposition : 643 satisfaites : 460 taux de réalisation : 71%  2010 : Taux 83.3% <u>2015 : Taux 84.4%</u> <sup>26</sup>

<sup>25</sup> Données tirées des rapports annuels de la mission de contrôle externe des investissements des collectivités territoriales du Mali.

<sup>26</sup> Le taux de satisfaction des collectivités territoriales par rapport à l'appui des STD a été mesuré en 2015. Ce taux reste sensiblement le même qu'en 2010 et montre toujours un fort taux de satisfaction. Globalement les CT sont satisfaites des appuis apportés par les STD quand ces derniers peuvent être mobilisés. C'est plus au niveau de cette mobilisation que des difficultés sont rencontrées.

Résultats	Indicateurs	Niveau de réalisation
<b>7. Le pilotage stratégique de la mise en œuvre du PNACT est assuré efficacement</b>	<p>% de collectivités territoriales dont les données statistiques sont disponibles dans la base OISE.</p> <p>% de réunions des CNO, CROCSAD, CLOCSAD effectivement tenue dans l'année.</p> <p>Revue annuelle du secteur de la Décentralisation au Mali.</p>	<p>100% (mais ces données ne sont pas à jour)</p> <p>Ténue CROCSAD et CLOCSAD 2010 : 59,52% ; 2011 : 60,12% ; 2012 : 44,64% 2013 : 61,93% ; 2014 : 43 % ; 2015 : 71% ; 2016 : 75% ; 2017 : 22 %</p> <p>La dernière revue Développement Institutionnel et décentralisation a été organisé en 2014, pas de revue en 2015. Le système de revue a été supprimé, remplacé par des réunions Ministère de la décentralisation PTF : en 2016 3 réunions ont été tenues, 5 en 2017 et <u>2 en 2018.</u></p>

## 7.2 Rapports de l'assistance technique

- [Rapport de cadrage \(novembre 2012\)](#)

### Rapports semestriels :

- [Rapport semestriel n°1 du 20 février au 4 avril 2012 et du 11 octobre 2012 au 28 février 2013 \(suspension de l'appui du 5 avril au 10 octobre 2012\)](#)
- [Rapport semestriel n°2 du 01/03/2013 au 31/08/2013](#)
- [Rapport semestriel n°3 du 01/09/2013 au 28/02/2014](#)
- [Rapport semestriel n°4 du 01/03/2014 au 31/08/2014](#)
- [Rapport semestriel n°5 du 01/09/2014 au 28/02/2015](#)
- [Rapport semestriel n°6 du 01/03/2015 au 31/08/2015](#)
- [Rapport semestriel n°7 du 01/09/2015 au 29/02/2016](#)
- [Rapport semestriel n°8 du 01/03/2016 au 31/08/2016](#)
- [Rapport semestriel n°9 du 01/09/2016 au 28/02/2017](#)
- [Rapport semestriel n°10 du 01/03/2017 au 31/08/2017](#)
- [Rapport semestriel n°11 du 01/09/2017 au 28/02/2018](#)
- [Rapport semestriel n°12 du 01/03/2018 au 31/08/2018](#)
- [Rapport semestriel n°13 du 01/09/2018 au 31/12/2018](#)