



Le GREAT Savoir

Groupe de recherche en économie appliquée et théorique

N° 163

" Réfléchir à changer "

Juillet 2024

Le processus de décentralisation au Mali



Depuis 1992 le processus de décentralisation a été essentiellement consacré à la conception de la réforme (études de base, élaboration des outils juridiques et méthodologiques, communication, etc. L'année 1997 peut être considérée comme le début de sa mise en œuvre (sensibilisation des acteurs et

animation, mise en place des organes des collectivités territoriales et des dispositifs nécessaires à leur démarrage). Avec l'élaboration du Document Cadre de la Politique Nationale de Décentralisation (DCPN 2005-2014), il est question de propulser une nouvelle phase et renforcer la consolidation des acquis. L'utilisation de la grille d'analyse (acquis et faiblesses), permet de faire un état des lieux et d'apprécier les progrès et les insuffisances des différentes dimensions de la mise en œuvre du processus de la décentralisation.

Pr. Massa Coulibaly

Introduction

Le Mali s'est engagé dans une vaste réforme administrative à partir des années 1990 par le choix de la décentralisation comme outil de développement local. Après plusieurs années de pratique, cette décentralisation est confrontée à des défis importants, au nombre desquels, le difficile transfert des compétences et des ressources, la faible gouvernance locale, la faiblesse de la participation aux élections locales et la faible capacité de mobilisation de ressources locales. Ces ressources difficilement mobilisées permettent d'initier, de mettre en œuvre et d'évaluer les programmes et projets de développement local.

La décentralisation est bien conçue pour rendre des services sociaux de base aux populations. En effet, pour l'essentiel, les dépenses des collectivités sont destinées aux secteurs sociaux de base (construction d'écoles, de centres de santé, creusement de puits et autres sources d'eau, etc.) et aux paiements des salaires du personnel de ces secteurs en plus du personnel des collectivités. Il faut noter que malgré les difficultés, la décentralisation s'est ancrée dans la culture administrative malienne, cela depuis plus de 20 ans. Cette politique a permis de mettre des infrastructures sociales de base à la disposition des populations (centres de santé, écoles, centres d'alphabétisation, etc.).

1. Evolution du processus

Le processus de décentralisation connaît des avancées significatives dont la mise en place du cadre juridique et institutionnel, le démarrage du processus de transfert des compétences aux collectivités, la mise en place d'une base de données informatisée sur les collectivités territoriales, un cadre fiscal déficitaire mais existant, etc. Il a déjà permis de transférer un certain nombre de compétences des administrations centrales aux collectivités territoriales. Ces compétences comprennent notamment l'éducation, la santé, l'assainissement et la gestion des ressources naturelles. Ce processus a eu un certain nombre d'avantages pour le Mali, permettant, entre autres, de rapprocher l'administration des populations, de favoriser la participation citoyenne aux débats publics.

Le processus de décentralisation a suivi une évolution sur la période 2012-2023. Les régions sont passées de 10 (2012) à 20 dont le district de Bamako (2023), et les communes de 703 (2012) à 819 (2023). L'organisation du territoire national rapproche davantage l'administration des administrés.

Tableau 1. Déconcentration/décentralisation

		2012	2013	2016	2018	2019	2020	2023
Circonscriptions administratives	Régions/districts				20	20	20	20
	Cercles				60	60	60	159
	Arrondissements				330	330	330	481
Collectivités territoriales	Régions	10	10	10	10	10	10	19
	Cercles	49	49	49	49	58	58	
	Communes	703	703	703	703	748	748	819

Source : MATD

2. Un processus de décentralisation à repenser dans le contexte de la nouvelle réorganisation administrative et territoriale

Nonobstant certains acquis, le processus de décentralisation au Mali rencontre de nombreuses difficultés qui entravent encore sa pleine mise en œuvre :

- ✓ la non viabilité financière d'un grand nombre de communes qui ne disposent pas d'un potentiel de ressources humaines et financières leur permettant d'amorcer des actions de développement ;
- ✓ la faible implication des acteurs communautaires dans le fonctionnement des collectivités décentralisées ;
- ✓ les dérives liées au mode de mise en place des organes délibérants et des exécutifs des collectivités territoriales ;
- ✓ la qualité des élus qui gèrent les collectivités est déplorée par un grand nombre d'acteurs. Les raisons avancées sont diverses, un manque de rigueur dans le choix des candidats aux postes électifs, la faiblesse du niveau de formation des élus, le taux élevé de renouvellement des élus et du personnel d'appui administratif et le manque crucial d'archives et de documentation pour capitaliser des expériences acquises ;
- ✓ la faiblesse des initiatives prises dans le domaine de la coopération entre les collectivités territoriales.

Les représentants de l'Etat sur le territoire (Gouverneurs, Préfets et Sous-préfets) malgré quelques initiatives de renforcement de leurs capacités, n'ont que de faibles moyens pour faire face à leurs missions de coordination des services de l'Etat, de contrôle à priori et d'accompagnement des Collectivités. Le grand décalage entre l'évolution du processus de décentralisation et celui de la déconcentration, affecte non seulement l'image de l'Etat sur le territoire, mais aussi la fonctionnalité des Collectivités territoriales. La nouvelle phase du processus de décentralisation se présente comme une occasion pour lui impulser un nouvel élan et aussi permettre de faire face aux défis liés à la mobilisation des ressources, à la proximité de l'administration locale et à une meilleure adéquation du transfert des compétences, etc.

3. Finances des collectivités territoriales

Crédits de paiement aux collectivités territoriales

Les crédits de paiements destinés aux collectivités sont passés de 171 milliards de FCFA en 2015 à plus de 458 milliards de FCFA en 2021, soit un accroissement moyen annuel de 18%. Tous les postes ont connu des accroissements à l'exception des postes autres dépenses, BSI financement extérieur et appui budgétaire, soit respectivement -25%, -9% et -4%. Le premier poste de dépenses demeure le personnel des collectivités qui a connu un accroissement moyen de 15% entre 2015 et 2021, passant de près de 90 milliards de FCFA à plus de 200 milliards de FCFA.

Tableau 2. Crédits de paiement (millions fcfa)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Appui budgétaire	2 867	5 268	7 011	4 684	5 771	3 186	2 215
Autres dépenses	16 665	17 733	3 304	11	1 595	2 109	3 070
Bourses	328	360	487	487	487	666	666
BSI financement extérieur	0	0	12 500	6 500	24 140	13 793	8 707
BSI financement intérieur	1 660	3 000	16 800	15 820	8 503	11 140	25 170
Communication & énergie	0	0	54	53	54	57	84
Comptes spéciaux du trésor	0	0	0	40 000	40 000	40 000	61 627
Déplacement & mission	600	625	1 222	1 248	1 027	1 546	1 656
Équipement et investissement	9 168	8 100	40 194	45 386	51 747	53 345	57 581
Matériel & fonctionnement	14 685	15 237	21 014	21 105	17 782	35 406	36 011
Personnel	25 738	26 274	26 298	25 414	25 319	38 833	32 347
Personnel (collectivités)	89 696	107 920	120 234	150 397	158 462	178 570	204 940
Transfert et subvention	9 473	10 978	12 705	15 132	13 718	21 452	23 597
Total	170 879	195 494	261 822	326 238	348 603	400 104	457 671

Source : Lois de finances de 2015 à 2021

Impôts locaux

Les impôts locaux sont une source importante de financement pour les collectivités territoriales. Les principaux impôts locaux sont la patente professionnelle, les impôts fonciers, les impôts sur les activités économiques et les taxes d'assainissement. Ils permettent de financer des services publics de proximité tels que l'éducation, la santé, l'assainissement et la gestion des déchets. Ils constituent en outre l'une des sources de revenus des collectivités et leur permettent de réaliser des projets au profit des populations. Ainsi, ces impôts sont passés de plus de 11 milliards de FCFA à près de 17 milliards de FCFA, soit un accroissement moyen annuel de 11%, avec une part moyenne des patentes professionnelles de 82%. Sur les 7 types d'impôts transférés, 3 ont connu des diminutions sur la période. Ce sont la taxe de voirie (dans vignette synthétique), la patente dans vignettes TTR et la patente dans vignette synthétique, soit respectivement -14.34%, -10.5% et -2.02%. A l'opposé, le poste de patente/marchés a connu un accroissement de plus d'un quart (25.7%) en moyenne par an sur la période. Ce type d'impôt est suivi respectivement de la patente professionnelle.

Tableau 3. Impôts locaux (millions de FCFA)

	2016	2017	2018	2019	2020
Taxe foncière	323	376	448	487	544
Patente professionnelle	8 983	8 283	11 821	13 029	13 413
Patente /Marchés et contrats administratifs	674	440	817	861	1 684
Taxe de voirie (dans Patente professionnelle)	459	418	599	664	685
Patente dans Vignette synthétique (10,45%)	280	277	279	276	258
Taxe de voirie dans Vignette synthétique (0,55%)	26	28	15	15	14
Patente dans Vignettes TTR (6%)	307	278	290	241	197
Total	11 053	10 100	14 268	15 572	16 795

Source : DGI / Direction planification, études et suivi, 2021

4. La problématique des transferts aux collectivités territoriales

Les fonds versés via l'ANICT atteignent à eux seuls près de 6% des montants globaux transférés aux collectivités en 2020, part qui a très peu varié entre 2015 et 2019 à l'exception de 2017 qui a vu cette part se chiffrer à 11%.

Les 457 millions de fcfa transférés aux collectivités en 2021 l'ont été prioritairement au personnel pour 52%, aux investissements pour 34%, pour l'achat des biens et services, 9% et pour les transferts et subventions, 5%. Quelle que soit la répartition fonctionnelle des ressources transférées, elles sont principalement destinées à l'enseignement qui semble être la principale compétence transférée aux collectivités.

Tableau 4. Répartition fonctionnelle des ressources transférées (2021)

	Biens et services	Investissement	Personnel	Transferts et subventions	Total
Affaires économiques	328 360	67 846 713	154 906	936 323	69 266 302
Enseignement	38 046 929	43 930 167	222 651 441	9 960 082	314 588 619
Logement et équipements collectifs		13 095 000			13 095 000
Loisirs, culture et culte	170 091		44 447	30 146	244 684
Protection de l'environnement	93 940	7 072 000			7 165 940
Protection sociale	58 321	1 290 061			1 348 382
Santé	2 123 813	2 700 000	14 436 228	1 904 378	21 164 419
Services généraux des administrations publiques		19 365 486		11 432 352	30 797 838
Total	40 821 454	155 299 427	237 287 022	24 263 281	457 671 184

Source : Loi de finances 2021 "Répartition fonctionnelle des ressources transférées par titre"