

La décentralisation en Afrique subsaharienne

MALI

1. Le cadre général de la décentralisation

1.1. La chronologie de la décentralisation

Le processus de décentralisation remonte à l'époque coloniale. Le principe de la décentralisation a été affirmé dans toutes les constitutions successives des 1^{ère}, 2^{ème} et 3^{ème} républiques et dans les actes fondamentaux des deux régimes d'exception que le pays a connu.

- ◆ **1918** : Création des premières communes du Soudan français : BAMAKO et KAYES.
- ◆ **1952** : Création des communes de SEGOU et MOPTI.
- ◆ **1954** : Création de la commune de SIKASSO.
- ◆ **1957** : Création de sept nouvelles communes dont celle de KITA.
- ◆ **1966** : loi du 2 mars, qui renforce l'autorité des communes et des régions en disposant que les communes ne pourront plus être créées, scindées ou supprimées qu'après avis de l'assemblée régionale dans le ressort de laquelle se trouve la commune en question.
- ◆ **1968** : Coup d'État qui entraîne la dissolution des organes locaux existant.
- ◆ **1977** : Révision du découpage territorial, avec la création de nouvelles régions et de nouveaux cercles. Les régions, cercles et arrondissements sont des circonscriptions administratives. Le district de Bamako est subdivisé en six communes.
- ◆ **1990** : rébellion armée dans l'Azawad dans le Nord du pays. Les insurgés demandent l'instauration d'un système fédéral. Signature d'un accord de paix.
- ◆ **1991** : le gouvernement de Moussa Traoré au pouvoir depuis 1968 est renversé par une junte militaire. Organisation d'une conférence nationale du 29 juillet au 12 août. Les nouvelles orientations du pays sont définies.
- ◆ **1992** : adoption d'une nouvelle constitution. La décentralisation va au delà des déclarations d'intention et devient une réalité vivante suite à trois événements majeurs qui sont : la Conférence Nationale, la Constitution et le problème du nord (article 97). Il y a deux séries de dispositions dans cette constitution :
 - ◆ Le principe de la libre administration : les collectivités locales s'administrent librement par les conseils élus et dans les conditions fixées par la loi.
 - ◆ L'institution d'un Haut conseil des collectivités locales qui fonctionne comme une seconde chambre du parlement avec des prérogatives particulières dans le domaine de la décentralisation et du développement local. Le 11 avril, signature du pacte national, accord qui réaffirme la forme unitaire de l'État, mais prévoit pour les régions du nord un statut particulier, avec plus d'autonomie dans certaines matières que les autres collectivités de la République.
- ◆ **1993** : Détermination des conditions de la libre administration des Collectivités Territoriales. Création de la Mission de décentralisation, rattachée au ministère de l'Administration territoriale, pour la mise en œuvre de la décentralisation. Création de l'Association des maires du Mali (AMM)
- ◆ **1995** : Code des Collectivités Territoriales.
- ◆ **1996** : Création de 682 nouvelles communes.
- ◆ **1998** : La Mission de décentralisation créée en 1993 est rattachée à Présidence de la République. Élections dans les 19 communes existant jusque-là.
- ◆ **1999** : Élections dans les autres communes et installation des conseils de cercles et de régions,
- ◆ **2001** : l'AMM devient l'Association des municipalités du Mali (AMM).

1.2. Les institutions et les organismes d'appui à la décentralisation

Le Ministre de l'administration et des collectivités locales (MATCL) élabore et met œuvre la politique nationale de la décentralisation. Il coordonne les interventions de toutes les autres structures administratives et techniques impliqués dans la mise en œuvre de la décentralisation. Il assure la tutelle sur les collectivités locales. Cette tutelle est réalisée par la Direction nationale des collectivités locales au niveau national et par le représentant de l'État au niveau des collectivités au niveau local.

La Mission de décentralisation, créée en 1993, est chargée de concevoir, de proposer et de faciliter la mise en œuvre de la décentralisation. Elle est dissoute en 2001 et remplacée par la Direction nationale des collectivités territoriales (DNCL).

La Direction nationale des collectivités territoriales (DNCL), créée en 1999, est chargée d'élaborer les éléments de la politique nationale de décentralisation et de participer à sa mise en œuvre. Elle coordonne et contrôle aussi l'action des autorités administratives, des services et organismes publics impliqués dans la mise en œuvre de la politique de décentralisation.

L'Autorité pour le développement intégré du Nord-Mali (ADIM), créée en juillet 2000, est limitée aux collectivités territoriales des régions de Tombouctou, de Gao et de Kidal. Elle appuie ces régions dans la programmation et la mise en œuvre des actions de développement.

Le Haut conseil des collectivités territoriales (ACCT) est créé par la constitution pour assurer la représentation des collectivités locales. Les Maliens de l'étranger y sont représentés. Il est composé de Conseillers nationaux élus parmi les conseillers locaux remplissant les conditions d'éligibilité. Ses conseillers extérieurs sont issus de l'organe de représentation des Maliens de l'étranger. Il étudie et donne un avis motivé sur toute politique de développement local et régional, fait des propositions au gouvernement sur toute question relative à la protection de l'environnement et de la qualité de vie avec obligation du gouvernement de déposer dans un délai de 15 jours, un projet de loi conforme sur le bureau de l'Assemblée nationale. Sa première mandature a commencé en avril 2002 après l'élection de juin 2001 de ses membres.

Association de municipalités du Mali (AMM), issue de la transformation de l'Association des maires du Mali (AMM) mène un travail de sensibilisation des élus locaux à travers des rencontres telles que le forum des maires, les Journées nationales de la commune.

1.3. La législation

- ◆ Décret n° 19.D-1-2 du 30 janvier 1959, institution d'un type de collectivité locale dénommée circonscriptions administratives à côté des communes. Elles sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière.
- ◆ Loi n° 60-3/AL/RS du 7 juin 1960, portant organisation territoriale de la République crée les régions, les cercles, les arrondissements, les communes, les villages et les tribus ou fractions. La région est érigée en collectivité locale.
- ◆ Décret n° 33 du 24 janvier 1962, création pour chaque région d'une commission spéciale dite commission régionale dont les membres sont nommés par le gouvernement pour servir en lieu et place du conseil et de l'exécutif régionaux.
- ◆ Loi n° 66-9/AN-RM du 2 mars 1966, portant code municipal en république.
- ◆ Ordonnance n° 20/CMLN de 1968, ce texte transforme la région de Bamako en district.
- ◆ Ordonnance n° 77-44/CMLN du 12 juillet 1977, portant réorganisation territoriale et administrative de la république du Mali.
- ◆ Ordonnance n° 78-32/CMLN de 1977, révision du statut de Bamako subdivisé en six communes.
- ◆ Ordonnance n° 91-039/P-CTSP du 8 août 1991, déterminant les circonscriptions administratives et les collectivités territoriales.
- ◆ Loi n° 93-008 du 11 février 1993, déterminant les conditions de la libre administration des Collectivités Territoriales.
- ◆ Loi n° 94-009/AN-RM du 1^{er} février 1994, déterminant les principes fondamentaux de la création, de l'organisation, de la gestion et du contrôle des services publics.
- ◆ Loi n° 95-034 du 12 avril 1995, portant Code des collectivités Territoriales (actuellement en lecture

- ◆ Loi n° 55-1489 du 18 novembre 1995, qui porte organisation municipale.
- ◆ pour tenir compte de certaines lacunes relevées par la pratique).
- ◆ Loi n° 95-022/AN-RM du 20 mars 1995, portant statuts des fonctionnaires des collectivités locales.
- ◆ Loi n° 96-025 du 21 février 1996, portant statut particulier du district de Bamako.
- ◆ Loi n° 96-050 du 16 octobre 1996, portant principe de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales.
- ◆ Loi n° 96-059 du 4 novembre 1996, portant création de 682 nouvelles communes.
- ◆ Loi n° 99-035 du 10 août 1999, portant création des Collectivités Territoriales de Cercles et de Régions.
- ◆ Loi n° 99-036 du 10 août 1999 relative à la composition du Conseil de cercle de Tin-Essako,
- ◆ Loi n°00-040 du 07 juillet 2000 portant création de l'Autorité pour le développement intégré du Nord Mali,
- ◆ Loi n°00-044 du 07 juillet 2000 déterminant les ressources fiscales des communes, des cercles et des régions,
- ◆ Loi n°00-042 du 27 juillet 2000 portant création de l'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales,
- ◆ Ordonnance n° 00-027/P-RM du 22 mars 2000 portant code domanial et foncier,
- ◆ Décret n°95-210/P-RM déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'État au niveau des collectivités territoriales,
- ◆ Décret n° 96-119/P-RM du 11 avril 1996, déterminant les conditions de nomination et les attributions du représentant de l'État au niveau du district de Bamako.
- ◆ Décret n° 96-084/P-RM, déterminant les conditions et les modalités de mise à la disposition des collectivités territoriales des services déconcentrés de l'État.
- ◆ Décret n°99-130/P-RM du 26 mai 1999 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de la Direction nationale des collectivités territoriales,
- ◆ Décret n°269/P-RM du 4 juillet 2000 portant création du Comité national d'orientation des appuis techniques aux collectivités territoriales,
- ◆ Décret N°386P-RM du 10 août 2000 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de l'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales.

2. L'organisation administrative

L'organisation administrative du territoire malien repose sur une décentralisation à trois niveaux : la commune, le cercle et la région. La Capitale Bamako est régie par un statut particulier : le District. Il n'y a pas un corollaire de déconcentration territoriale à la décentralisation. La loi instaure un système de relation intercommunale à plusieurs options selon les régions, avec au sommet une représentation parlementaire des collectivités locales. Une loi de 1995 fixe la structure actuelle de l'administration territoriale. Le système présente une certaine cohérence. Les Cercles sont dotés de Centres de conseils aux communes (CCC). Ces centres sont destinés à créer les conditions d'une mise en commun de leurs moyens. À terme, ils doivent être transformés en syndicats intercommunaux. Les collectivités sont habilitées à entrer en partenariat avec leurs homologues étrangers. Le tableau suivant nous donne une description de l'organisation administrative et territoriale.

Tableau de l'organisation administrative et territoire

Découpage territorial		Collectivité territoriale	Circonscription administrative	Organe délibérant	Organe exécutif	Organe déconcentré/de tutelle
Dénomination	Nb					
Région	8	Oui	Oui	Conseil régional	Président du conseil régional	Haut commissaire
Cercle	49	Oui	Oui	Conseil de cercle	Président du conseil de cercle	Délégué du gouvernement
District	1	Oui	Oui	Conseil de district	Maire de district	Ministre des collectivités locales.
Commune	703	Oui	Non	Conseil communal	Maire de commune	Délégué du gouvernement
Villages/Fraction	5 500	Non	Oui	Conseil de village	Chef de village	Maire
Quartier	**	Non	Oui	Conseil de quartier	Chef de quartier	Maire

3. Les compétences des collectivités locales

La loi consacre un transfert et une répartition des compétences entre les trois catégories de collectivités locales. Pour les communes et les communautés rurales, ces compétences s'ajoutent à celles dont elles disposaient déjà depuis leur création. La répartition des compétences est peu précise car les mêmes compétences sont souvent attribuées aux trois niveaux de décentralisation sans qu'il soit possible a priori de distinguer les tâches et les limites de l'action de chacun des niveaux.

Le principe d'un transfert concomitant des compétences et des ressources est acquis depuis la loi de 1995. Les domaines suivants font l'objet d'une répartition des compétences entre les régions, les cercles et les communes : développement économique, exploitation et gestion des ressources naturelles, urbanisme et aménagement du territoire, éducation, santé, action sociale et culturelle.

Suite à un atelier organisé en juin 2000, les compétences décrites dans le tableau suivant ont été transférées à nouveau aux collectivités locales.

Tableau de répartition des compétences

Santé	Éducation	Hydraulique
<ul style="list-style-type: none">◆ Élaboration et mise en œuvre du plan de développement sanitaire,◆ Création et entretien des infrastructures,◆ Conclusion de la convention mutuelle avec les associations de gestion des centres de santé (ASACO),◆ Recrutement du personnel,◆ Subventions aux ASACO,◆ Autorisation de création des centres de santé,◆ Information, éducation et communication en matière de santé,◆ Mise en place des stocks initiaux de roulement en médicaments essentiels,◆ Lutte contre la vente illicite de médicaments,◆ Mise en place des politiques et stratégies nationales de prévention et de lutte contre les maladies,◆ Mobilisation sociale autour des objectifs socio-sanitaires.	<ul style="list-style-type: none">◆ Élaboration et mise en œuvre du plan de développement de l'éducation,◆ Élaboration de la carte scolaire,◆ Construction et entretien des infrastructures scolaires et préscolaires,◆ Détermination des modèles spécifiques n'appartenant pas à la nomenclature nationale,◆ Recrutement et gestion du personnel,◆ Subventions aux écoles communautaires,◆ Organisation et fonctionnement des cantines,◆ Organisation des examens,◆ Productions des statistiques scolaires,◆ Suivi des centres d'alphabétisation	<ul style="list-style-type: none">◆ Élaboration et mise en œuvre du plan de développement de l'hydraulique (alimentation en eau potable),◆ Construction et entretien des infrastructures,◆ Contrôle et suivi des structures agréées de gestion des infrastructures,◆ Recrutement des exploitants chargés du fonctionnement des infrastructures.

4. La tutelle de l'État

La tutelle de l'État passe par :

- ◆ Le contrôle administratif : la loi procède à une distinction entre les compétences dans lesquelles les décisions locales peuvent entrer en vigueur sous la réserve d'une simple transmission à l'autorité et celles dans lesquelles les décisions doivent être exécutoires après l'approbation de l'autorité de tutelle. Le contrôle a priori est réduit, mais reste important.
- ◆ Les contrôles budgétaire et financier sont effectués par les ministres chargés des collectivités locales et des finances, le contrôle général de l'État et la section des comptes de la Cour Suprême.
- ◆ L'appui des services de l'État passe par les services déconcentrés qui ont reçu la mission générale d'appuyer, conseiller et soutenir les collectivités locales, mais aussi par les structures d'appui technique ou financier citées précédemment.

Fiche réalisée en octobre 2005
par Ousmane SYLL (ousmanesyll@hotmail.fr)
dans le cadre d'un stage au Cercoop (www.cercoop.org)